

Le droit de protection de l'enfant

Les premiers effets de la mise en oeuvre dans
les cantons de Genève, Vaud et Zurich

Nicole Hitz Quenon

Eric Paulus

Laure Luchetta Myit

Berne, le 18 décembre 2014

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3012 Berne

Téléphone +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

Avec le soutien de la Fondation Isabelle Hafen ainsi que du Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur
de l'enfance malheureuse et abandonnée du Canton de Vaud

[Page laissée blanche intentionnellement]

LISTE DES AUTEUR-E-S

Nicole Hitz Quenon

Lic.iur. et DES en rel.int., collaboratrice scientifique Domaine thématique Politique de l'enfance et de la jeunesse

Eric Paulus

Lic./Master Sciences sociales, Diplôme en Protection de l'enfance, Professeur HES

Laure Luchetta Myit

Lic.iur. et brevet d'avocat, responsable du secteur formation & développement au pouvoir judiciaire de Genève

L'étude a été rédigée en français, à l'exception du chapitre concernant le canton de Zurich qui est en allemand. Le résumé, l'introduction et les conclusions générales ont été traduits en allemand.

Cette étude reflète l'avis des auteur-e-s et n'engage que le Centre suisse de compétence pour les droits humains.

Die Studie wurde, abgesehen vom Kapitel über den Kanton Zürich, in französischer Sprache verfasst. Die Zusammenfassung, die Einleitung und die Schlussfolgerungen liegen jedoch auch in deutscher Übersetzung vor.

Diese Studie gibt die Meinung der Autorinnen und des Autors wieder und bindet nur das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte.

[Page laissée blanche intentionnellement]

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	3
1.	Mandat	3
2.	Collaborations et remerciements.....	3
3.	Elaboration du concept de l'étude	4
4.	Considérations méthodologiques	5
5.	Structure du Rapport.....	6
I.	<i>Einleitung</i>	7
1.	<i>Auftrag</i>	7
2.	<i>Zusammenarbeit und Dank</i>	7
3.	<i>Konzeptausarbeitung</i>	8
4.	<i>Methodik</i>	9
5.	<i>Aufbau der Studie</i>	10
II.	Bases légales internationales	11
1.	La Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et les autres instruments internationaux	11
2.	Conseil de l'Europe	12
2.1.	Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants.....	13
2.2.	Recommandation sur les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles	14
2.3.	Recommandations européennes pour une parentalité positive et sur le placement d'enfants.....	14
III.	Bases légales nationales	15
1.	Introduction au droit de protection 2013.....	15
2.	Les dispositions légales concernant les enfants	15
2.1.	Le droit de fond	16
2.2.	Organisation de l'autorité de protection et prise en charge des mandats.....	16
2.2.1.	Prise en charge des mandats.....	16
2.2.2.	Principe de l'interdisciplinarité	16
2.2.3.	La composition des autorités de protection en Suisse	18
2.3.	Procédure applicable et compétences de l'autorité de protection	18
2.3.1.	Quelques règles générales de procédure applicables devant l'autorité de protection de l'enfant	18
2.3.2.	Compétence en matière de retrait de l'autorité parentale	19
2.3.3.	Procédure et dispositions spécifiques à l'audition de l'enfant	19
2.3.4.	Règles spécifiques en matière de représentation de l'enfant dans la procédure	20
2.3.5.	Le droit de recours	21
2.4.	Rappel des mesures de protection du droit civil suisse.....	21
2.5.	Champ législatif national	22
IV.	Analyses cantonales	23
1.	Canton de Genève	23
1.1.	Introduction.....	23
1.1.1.	Bases légales et descriptif des acteurs du canton de Genève.....	23
1.1.2.	Système organisationnel	27
1.2.	Les axes thématiques	27
1.2.1.	Interdisciplinarité	28
1.2.2.	Audition	31
1.2.3.	Représentation juridique	33
1.2.4.	Accès au système de protection.....	35
1.3.	Conclusions générales Genève.....	37

2.	Canton de Vaud	39
2.1.	Introduction.....	39
2.1.1.	Bases légales et descriptif des acteurs du canton de Vaud	39
2.1.2.	Système organisationnel	44
2.2.	Les axes thématiques	44
2.2.1.	Interdisciplinarité	45
2.2.2.	Audition	50
2.2.3.	Représentation juridique	53
2.2.4.	Accès au système de protection.....	55
2.3.	Conclusions générales Vaud.....	57
3.	Kanton Zürich.....	59
3.1.	Einleitung.....	59
3.1.1.	Die gesetzlichen Grundlagen und Beschrieb der Akteure des Kantons Zürich.....	59
3.1.2.	Organisation	62
3.2.	Die Themenschwerpunkte.....	63
3.2.1.	Interdisziplinarität	63
3.2.2.	Anhörung des Kindes	69
3.2.3.	Vertretung des Kindes.....	72
3.2.4.	Zugang zum Kindesschutzsystem.....	75
3.3.	Allgemeine Schlussfolgerungen Kanton Zürich.....	77
V.	Conclusion générale	79
V.	Allgemeine Schlussfolgerungen.....	82
	Bibliographie	85
	Annexes.....	87
1.	Composition des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte – Contenu dans les bases légales cantonales (<i>Working paper</i>)	89
2.	Structure du système de protection du canton de Genève	94
3.	Acteurs interviewés du canton de Genève.....	95
4.	Structure du système de protection du canton de Vaud	96
5.	Acteurs interviewés du canton de Vaud	97
6.	Struktur des Kindesschutzsystems des Kantons Zürich	98
7.	Interviewte Akteure des Kantons Zürich.....	99
8.	Grille d'entretien / Interviewleitfaden	100

LISTE D'ABRÉVIATIONS

a.A.	am Albis
Abs.	Absatz
ACASE	Association Catholique d'Action Sociale et Educative
aCC	Code civil suisse dans une ancienne version
AEMO	Action Educative en Milieu Ouvert
AJB	Amt für Jugend und Berufsberatung
al.	alinéa
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
Art.	Artikel
art.	article
ASEJ	Accueil socio-éducatif de jour
ATF	Recueil officiel des Arrêts du Tribunal Fédéral
aZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch in der früheren Fassung
bzw.	beziehungsweise
CAS	Certificate of Advanced Studies
CAT	Conférence des autorités cantonales de tutelle
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, RS 0.107
Cf.	confer
CHUV	Centre hospitalier universitaire vaudois
conc.	concernant
consid.	considération
COPMA	Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes
CPC	Code de procédure civile du 19 décembre 2008, RS 272
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
d.h.	das heisst
éd.	édition/éditeurs
EESP	Ecole d'études sociales et pédagogiques
EG KESR	Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012, 232.3
ESBV	Verordnung über Entschädigung und Spesenersatz bei Beistandschaften vom 3. Oktober 2012, 232.35

etc.	et cetera
f.	folgender
ff.	folgende
FF	Feuille fédérale
FJF	Fondation Jeunesse et Familles
FOJ	Fondation Officielle de la Jeunesse
FU	fürsorgerische Unterbringung
GG	Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926, 131.1
GOG	Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010, 211.1
HETS&S	Haute école de travail social et de santé
HES	Haute école spécialisée
Hrsg	Herausgeber
HS	Hochschule
ibid.	ibidem
i.e.	id est
inkl.	inklusive
i.S.	im Sinne
IUKB	Institut universitaire Kurt Bösch
JIOV	Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern vom 16. September 2009, 172.110.1
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011, 852.1
kjz	Kinder- und Jugendhilfezentrum
KOKES	Konferenz der Kantone für Kindes und Erwachsenenschutz
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, SR 0.107
KSG	Kinderschutzgruppe
LaCC	Loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile du 11 octobre 2012, E 1 05
let.	lettre
lit.	littera
LFOJ	Loi sur la fondation officielle de la jeunesse du 28 juin 1958, J 6 15
LOJ	Loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010, E 2 05
LOJeun	Loi sur l'office de l'enfance et de la jeunesse du 28 juin 1958, J 6 05

LOJV	Loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979, 173.01
LProMin	Loi sur la protection des mineurs du 4 mai 2004, 850.41
LVP AE	Loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant du 29 mai 2012, 211.251
MMI	Marie Meierhofer Institut für das Kind
n°/no	numéro
OCTP	Office des curatelles et tutelles professionnelles
OG	Observation générale (General Comment)
OPE	Ordonnance sur le placement d'enfants du 19 octobre 1977, RS 211.222.338
ORPM	Offices régionaux de protection des mineurs
p.	page
Pacte I	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, RS 0.103.1
Pacte II	Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, RS 0.103.2
RAOJ	Règlement d'administration de l'ordre judiciaire du 13 novembre 2007, 173.01.3
RLProMin	Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs du 2 février 2005, 850.41.1
RRD	Regionaler Rechtsdienst
RS	Recueil systématique
s.	siehe
S.	Seite
SPJ	Service de protection de la jeunesse
SPMi	Service de protection des mineur-e-s
SR	Systematische Rechtssammlung
ss	et suivants
SSEJ	Service de santé de l'enfance et de la jeunesse
TF	Tribunal fédéral
TPAE	Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
usw.	und so weiter
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210

ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008, SR 272
z.T.	zum Teil
ZVW	Zeitschrift für Vormundtschaftswesen

RÉSUMÉ

La présente étude a pour but d'analyser les premiers effets du droit de protection sur les enfants, sur la base d'une démarche d'enquête de terrain, menée dans les cantons de Vaud, Genève et Zurich, à travers des entretiens semi-guidés avec des acteurs appartenant aux autorités de protection ainsi que d'autres acteurs étroitement liés au système d'aide et de protection de l'enfance. Elle a été conduite dans le cadre du Centre suisse de compétences pour les droits humains dont la mission est de faciliter la mise en œuvre des obligations internationales en Suisse, et plus particulièrement de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Une modification importante du droit de protection de l'adulte et de l'enfant est entrée en vigueur le 1er janvier 2013 en Suisse (Code civil suisse – Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation). Cette révision prévoit la composition interdisciplinaire et professionnelle de l'autorité de protection tout en laissant une grande liberté aux cantons pour la mise en œuvre. La composition ainsi que le fonctionnement de cette autorité interdisciplinaire peuvent avoir une influence sur la mise en œuvre des droits de l'enfant, notamment le droit d'être entendu et le droit de participer à la procédure.

La mise en place du nouveau système est très variable selon les cantons au regard de ces trois dimensions que sont l'interdisciplinarité, l'audition de l'enfant et sa représentation. L'analyse des autorités de protection des trois cantons donne un aperçu des avantages et des inconvénients de leur système, judiciaire ou administratif, adapté pleinement au nouveau droit ou non.

Les informations recueillies sur le terrain et leur analyse montrent que des ajustements sont encore nécessaires pour répondre aux obligations internationales notamment à celles en lien avec l'audition de l'enfant. Les efforts seraient a priori à concentrer dans un premier temps sur le profil et la formation des personnes qui auditionnent ainsi que sur la clarification des rôles entre les autorités et les services de protection qui entendent l'enfant. Quant à la représentation de l'enfant dans la procédure devant l'autorité de protection par un curateur de représentation, un recours prudent à cette possibilité est apparu puisqu'une telle nomination est encore très peu utilisée par les autorités de protection. Une clarification du rôle de curateur de représentation serait également à envisager.

Enfin, différentes pistes de réflexions, sous forme de questions auprès des cantons respectifs, pourraient contribuer à renforcer la mise en œuvre des droits de l'enfant dans le système de protection que ce soit dans le cadre d'une procédure devant l'autorité de protection ou hors procédure.

ZUSAMMENFASSUNG

Das Ziel der vorliegenden Studie ist die Analyse der ersten Auswirkungen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts auf die Kinder, gestützt auf eine Untersuchung in den Kantonen Waadt, Genf und Zürich. Die Praxis dieser Kantone wurde erfasst mittels halbstandardisierten Gesprächen mit Mitarbeitenden der Kindesschutzbehörden sowie mit anderen Akteuren, die eng mit dem System des Kindesschutzes und der Kinder- und Jugendhilfe verbunden sind. Die Studie wurde im Rahmen des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte durchgeführt. Dieses hat die Aufgabe, den Prozess der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen, besonders auch des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, in der Schweiz zu fördern.

In der Schweiz ist am 1. Januar 2013 eine bedeutende Änderung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts in Kraft getreten (Schweizerisches Zivilgesetzbuch – Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht). Diese Revision sieht eine interdisziplinäre und professionelle Zusammensetzung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vor, gewährt den Kantonen jedoch grossen Spielraum bei der Umsetzung. Die Zusammensetzung sowie die Funktionsweise dieser interdisziplinären Behörde können die Umsetzung der Kinderrechte beeinflussen, insbesondere in Bezug auf das Recht des Kindes auf Anhörung und das Recht auf Beteiligung am Verfahren.

Das neue System wird je nach Kanton sehr unterschiedlich umgesetzt in Bezug auf die Interdisziplinarität, die Kindesanhörung sowie die Kindesvertretung. Die Analyse der Kindesschutzbehörden in den drei Kantonen gibt einen Überblick der Vor- und Nachteile der jeweiligen Systeme, die entweder als Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde organisiert sind und das neue Recht vollständig oder noch nicht vollständig umgesetzt haben.

Die von den Akteuren erhaltenen Informationen und deren Analyse zeigen, dass es noch Anpassungen braucht, um den internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden. Dies gilt vor allem für den Bereich der Kindesanhörung. Schwerpunkte müssten dabei zunächst auf das Profil und die Ausbildung der Personen gelegt werden, welche die Anhörungen durchführen, sowie auf die Rollenklärung zwischen den Kindesschutzbehörden und den Kinder- und Jugendhilfezentren, welche die Kinder anhören. Was die Vertretung des Kindes im Verfahren vor der Kindesschutzbehörde durch eine/n Rechtsvertreter/in angeht, so scheint von dieser Möglichkeit nur zurückhaltend Gebrauch gemacht zu werden – eine Vertretung wird momentan noch sehr selten von den Kindesschutzbehörden angeordnet. Eine Rollenklärung dieser Rechtsvertretung sollte deshalb ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Verschiedene Denkanstösse, die als Fragen an die jeweiligen Kantone formuliert sind, könnten zur verstärkten Umsetzung der Kinderrechte im Kindesschutzsystem beitragen – sei es im Rahmen eines Verfahrens vor der Kindesschutzbehörde oder ausserhalb des Verfahrens.

I. INTRODUCTION

1. Mandat

Le CSDH a été mandaté par la Confédération dans les contrats de prestations 2013 et 2014 pour élaborer une étude portant sur le droit de protection de l'adulte et de l'enfant, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Le Domaine politique de l'enfance et de la jeunesse du CSDH, sous la responsabilité de l'Institut universitaire Kurt Bösch (IUKB), en collaboration avec l'Institut international des droits de l'enfant (IDE), tous deux à Sion, s'est vu confier la thématique de cette étude en lien avec la protection et les droits de l'enfant. Le mandat confié était intitulé:

« Analyse des conséquences du nouveau droit de la protection sur les enfants »¹.

Pour assurer la cohérence entre le rôle du CSDH de faciliter la mise en œuvre des obligations internationales en Suisse et cette étude sur le nouveau droit, il fut décidé d'analyser l'application de certaines obligations de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dans le système de protection suisse suite à l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 de nouvelles normes.

2. Collaborations et remerciements

C'est au début de l'année 2013 que le Prof. Philip D. Jaffé, responsable de la direction scientifique pour cette étude, a approché différents partenaires afin de constituer un groupe composé de personnes issues de la pratique du droit de protection de l'enfant ainsi que de la recherche. In fine, le groupe de projet a accueilli les personnes suivantes : Pascal Flotron, président de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) du Jura bernois, Gabriel Frossard, juriste, ancien Tuteur général du canton de Genève, Laure Luchetta Myit, ancienne directrice du Tribunal tutélaire genevois, responsable de l'accompagnement de la réforme législative fédérale au pouvoir judiciaire et aujourd'hui responsable de la formation au pouvoir judiciaire de Genève, Eric Paulus, ancien adjoint Protection de la jeunesse, membre de la direction et responsable du secteur social du Canton de Vaud, et aujourd'hui professeur en Travail social à la Haute école de travail social et de santé (HETS&S – EESP), Lausanne, ainsi que Nicole Hitz Quenon, collaboratrice scientifique au CSDH pour le Domaine Politique de l'enfance et de la jeunesse et responsable du projet. Le groupe de projet a également bénéficié de la collaboration de Lea Tanner (Master interdisciplinaire en droits de l'enfant) et Michelle Jenni (Master interdisciplinaire en droits de l'enfant), ainsi que de Joëlle Minacci (Master en travail social), stagiaires du domaine Politique de l'enfance et de la jeunesse à l'IUKB qui sont remerciées pour leur grand investissement dans le projet. Le projet a été financièrement soutenu par la Fondation Isabelle Hafen, ainsi que par le Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée par le SPJ pour le canton de Vaud. L'équipe menant ce projet était entourée, en outre, de personnes ressources dont l'expertise et les conseils ont été particulièrement précieux: Dr. Michael Marugg, responsable du Service juridique de l'APEA Winterthur-Andelfingen; Christina Weber

¹ Contrat de prestation 2014, point 2.1 let. g et Contrat de prestation 2013, point 2.1 let. k.

Khan, Kinderanwaltschaft Schweiz; Jean Zermatten, Directeur de l'Institut international des droits de l'enfant (IDE), ainsi que Paola Riva Gapany, Sous-directrice de l'IDE.

Enfin, nous remercions tout particulièrement tous les professionnels, les nombreux acteurs des cantons de Genève, Vaud et Zurich, qui nous ont accordés du temps pour nous rencontrer et participer à des entretiens dans le cadre de notre étude.

3. Elaboration du concept de l'étude

L'étude a été élaborée autour du fil rouge de la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'application du nouveau droit. Des axes thématiques d'investigation ont été identifiés et retenus pour faire émerger des informations relatives à la mise en œuvre du nouveau droit et aux premiers effets pour les enfants dans le système de protection. En effet, l'identification et l'analyse de la prise en compte de certains principes de la Convention relative aux droits de l'enfant, comme le droit d'être entendu et le droit de participer, dans le nouveau droit de protection, semblaient particulièrement révélatrices de la transformation recherchée par le législateur fédéral.

L'envergure et la complexité du sujet tant au niveau des axes thématiques possibles que du périmètre de l'étude a conduit à une délimitation des objectifs. Par ailleurs, l'enquête de terrain étant menée dans la seconde année d'application du nouveau droit seulement, soit quinze mois après sa mise en vigueur, l'étude a porté d'avantage sur « les premiers effets du nouveau droit de protection » que sur ses impacts. La focale de l'étude s'est portée sur les éventuels changements intervenus autour de quatre axes thématiques, à savoir :

- la composition interdisciplinaire de l'autorité de protection,
- l'audition de l'enfant,
- la représentation de l'enfant durant la procédure,
- l'accès de l'enfant au système de protection.

Ces axes touchent directement aux deux principes susmentionnés de la Convention, à savoir que l'accès au système des autorités de protection soit possible, que l'enfant puisse y être entendu, qui plus est par un collège interdisciplinaire, et d'y être représenté le cas échéant. Ces éléments sont à la fois particulièrement visibles dans le nouveau droit au travers des articles 307 et suivants du Code civil mais aussi dans les éléments de procédure y relatifs. La mise en place des autorités de protection de l'adulte et de l'enfant dans les cantons suisses depuis janvier 2013 pourrait être considérée comme l'édifice qui permet leur application.

Les quatre axes thématiques ont, par ailleurs, été soumis à deux experts du droit de protection² afin de valider leur pertinence pratique. En outre, un échange avec le responsable de la Brigade des mineurs du Canton de Genève nous a permis de prendre connaissance, à titre comparatif, des conditions spécifique de l'audition d'enfant par la police³.

Au niveau du périmètre de recherche, compte tenu des moyens et des ressources pour le dispositif méthodologique, un échantillon d'analyse de trois cantons, à savoir Zurich, Genève et Vaud

² Sont remerciés à cet endroit Mme Isabelle Uehlinger, Vice-Présidente et juge du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant à Genève ainsi que M. Pascal Flotron, Président de l'autorité de protection de l'adulte et l'enfant du Jura bernois pour leur temps accordé pour la réflexion autour de nos axes thématiques.

³ Est remercié également M. Pierre-Alain Dard, Chef de la Brigade des mineurs du Canton de Genève.

a été retenu. La forme de l'autorité de protection de ces cantons a guidé ce choix. Vaud et Genève, ont opté pour une autorité judiciaire : Vaud ayant ajusté son système d'autorité tutélaire en autorité de protection de l'adulte et de l'enfant, Genève ayant transformé son ancien Tribunal tutélaire en Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant en axant sa composition sur l'aspect interdisciplinaire. Le canton de Zurich, a choisi une forme administrative.

De manière générale, les chiffres et statistiques produits par les cantons pour les enfants en situation d'aide et de protection, tendanciellement à la hausse depuis une vingtaine d'années, légitiment aussi l'objet de cette étude et les dimensions retenues pour investigation. Les transformations sociales et socio-économiques affectent le développement de l'enfant et les dynamiques des familles. Elles impliquent des dispositifs de protection et d'aide à la hauteur de leurs droits et besoins respectifs.

4. Considérations méthodologiques

Nous avons débuté par une recherche et un repérage documentaire dans les bases légales internationales, nationales et cantonales des éléments relatifs aux axes thématiques, ainsi que des documents et ouvrages pertinents y relatifs. Nous avons ensuite conduit une recherche documentaire et de compréhension approfondie des nouvelles formes et structures des autorités de protection de l'enfant dans les trois cantons. Cette récolte d'informations permettait d'avoir un aperçu organisationnel détaillé de la structure de mise en pratique du nouveau droit de protection. Nous ne nous sommes pas limités aux autorités de protection, mais avons élargi le cadre d'observation et d'analyse, pour inclure d'autres acteurs et instances significatives qui contribuent de manière générale au système d'aide et de protection de l'enfance.

Enfin, nous avons mené une recherche empirique de nature qualitative sous forme d'entretiens semi-guidés⁴ auprès d'acteurs⁵ des

- autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA/KESB),
- instances de surveillance/de recours de l'APEA/KESB,
- services de protection (SPJ/SPMi/kjz),
- représentant-e-s d'institutions socio-éducatives et de santé de l'enfant (FOJ, FJF, SSEJ),
- médecins-psychiatres (Les Boréales, KSG),
- avocat-e spécialisé-e dans le conseil ou la représentation d'enfants.

D'un point de vue méthodologique, il convient de retenir que les acteurs et instances sollicitées, du fait des particularités cantonales ne sont pas toujours directement comparables. Les comparaisons des résultats des interviews de l'étude doivent être examinées avec cette réserve.

Faute de temps et de ressources, nous n'avons pas pu prolonger l'étude par des « focus groups » constitués, par canton, par l'ensemble des acteurs cantonaux rencontrés et un « focus group » intercantonal composé d'un échantillon de l'ensemble des acteurs rencontrés.

⁴ Cf. Grille d'entretien dans l'annexe no. 8. Est remercié également M. Marc Rossier, chef de l'Office pour la protection de l'enfant du Canton de Valais pour avoir participé à un entretien test.

⁵ Dont les propos sont anonymisés dans le présent document, étant donné qu'il s'agit d'un point de vue personnel que ces professionnels présentent et non pas celui des institutions où ils évoluent.

5. Structure du Rapport

L'étude proprement dite étant divisée en trois phases distinctes, les résultats sont présentés dans des sections correspondantes:

- la première partie concerne, dans les chapitres II et III, les informations ayant trait aux bases légales internationales et nationales en relation avec les axes thématiques de l'étude.
- la deuxième partie rend compte des résultats des analyses cantonales (chapitre IV). Elle contient en introduction un bref aperçu des bases légales cantonales ainsi qu'un descriptif des acteurs interviewés. La priorité est toutefois clairement donnée à l'analyse des informations recueillies lors des entretiens. Elle constitue la partie principale de cette étude, soit l'analyse des trois cantons.
- la troisième partie, soit le chapitre V, présente les conclusions.

I. EINLEITUNG

1. Auftrag

Im Rahmen der Leistungsverträge der Jahre 2013 und 2014 wurde das SKMR vom Bund beauftragt, eine Studie über das am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Kindes- und Erwachsenenschutzrecht durchzuführen. Dem Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik des SKMR, unter der Leitung des Universitätsinstituts Kurt Bösch (IUKB) in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Institut für die Rechte des Kindes (IDE), beide situiert in Sion, wurde die Thematik dieser Studie anvertraut. Der Auftrag hatte den folgenden Titel:

„Analyse der Auswirkungen des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts auf die Kinder“⁶.

Um den Zusammenhang zwischen der Rolle des SKMR (die Förderung der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen in der Schweiz) und dieser Studie über das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht zu gewährleisten, wurde entschieden, gestützt auf das Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen am 1. Januar 2013, zu analysieren, wie bestimmte Verpflichtungen des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes im schweizerischen Kindesschutzsystem umgesetzt werden.

2. Zusammenarbeit und Dank

Anfangs 2013 kontaktierte Prof. Philip D. Jaffé, der für die wissenschaftliche Leitung dieser Studie verantwortlich war, verschiedene Partner zwecks Erstellung einer Projektgruppe mit Personen aus der Praxis des Kindesschutzes sowie aus der Forschung. Die Projektgruppe bestand schliesslich aus folgenden Personen: Pascal Flotron, Präsident der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) des Berner Jura; Gabriel Frossard, Jurist, ehemaliger Amtsvormund des Kantons Genf; Laure Luchetta Myit, ehemalige Präsidentin des Genfer Vormundschaftsgerichts, Verantwortliche für die Begleitung der Umsetzung der Bundesgesetzesrevision und heutige Ausbildungsverantwortliche bei der Justizverwaltung Genf; Eric Paulus, ehemaliger Adjunkt Kindes- und Jugendschutz im Kanton Waadt, Direktionsmitglied sowie Leiter des Bereichs Soziales und heutiger Professor für Soziale Arbeit an der Hochschule Lausanne für Soziale Arbeit und Gesundheit (HETS&S – EESP), sowie Nicole Hitz Quenon, wissenschaftliche Mitarbeiterin des SKMR für den Themenbereich Kinder- und Jugendpolitik und Projektverantwortliche. Die Projektgruppe wurde auch unterstützt durch Lea Tanner (Master interdisciplinaire en droits de l'enfant), Michelle Jenni (Master interdisciplinaire en droits de l'enfant) sowie Joëlle Minacci (Master en travail social), Praktikantinnen des Themenbereichs Kinder- und Jugendpolitik am IUKB, denen hiermit für ihren grossen Einsatz gedankt wird. Das Projekt konnte auf die finanzielle Unterstützung der Stiftung Isabelle Hafen sowie des „Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée“ des waadtländischen Jugendamtes zählen. Die Projektgruppe wurde zudem von verschiedenen Ansprechpartnern unterstützt, deren Sachverstand und Ratschläge besonders wertvoll waren: Dr. Michael Marugg, Leiter des Rechtsdienst der KESB Winterthur-Andelfingen; Christina Weber Khan, Verein Kinderanwaltschaft Schweiz; Jean

⁶ Leistungsvertrag 2014, Punkt 2.1 lit. g und Leistungsvertrag 2013, Punkt 2.1 lit. k.

Zermatten, Direktor des Internationalen Institutes für die Rechte des Kindes (IDE), sowie Paola Riva Gapany, Vizedirektorin des IDE.

Zum Schluss danken wir ganz besonders allen Akteuren der Kantone Genf, Waadt und Zürich, welche sich Zeit genommen haben uns zu treffen und an den Gesprächen im Rahmen unserer Studie teilzunehmen.

3. Konzeptausarbeitung

Die Berücksichtigung des Kindeswohls bei der Anwendung des neuen Rechts bildete den roten Faden bei der Erarbeitung der Studie. Für die Untersuchung wurden verschiedene Themenschwerpunkte identifiziert und berücksichtigt, um Informationen bezüglich der Umsetzung des neuen Rechts und der ersten Auswirkungen auf die Kinder im Kindesschutzsystem zu erhalten. Die Bestimmung und die Analyse der Berücksichtigung von bestimmten Grundsätzen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes im neuen Kindesschutzrecht, wie das Recht auf Anhörung und das Recht auf Beteiligung, schienen bezüglich der vom Bundesgesetzgeber angestrebten Änderung besonders aufschlussreich zu sein.

Das Ausmass und die Komplexität des Themas, sowohl hinsichtlich der möglichen Themenschwerpunkte als auch des Umfangs der Studie, führten zu einer Einschränkung der Ziele. Da die Untersuchung ausserdem lediglich im zweiten Jahr der Anwendung des neuen Rechts, sprich 15 Monate nach dessen Inkrafttreten, durchgeführt wurde, strebte die Studie vielmehr die Erfassung der „ersten Auswirkungen des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts“ und nicht dessen definitiven Einfluss an. Der Schwerpunkt der Studie wurde auf die eventuellen Änderungen im Bereich der folgenden vier Themenschwerpunkte gelegt:

- die interdisziplinäre Zusammensetzung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde,
- die Kindesanhörung,
- die Kindesvertretung während dem Verfahren,
- der Zugang des Kindes zum Kindesschutzsystem.

Diese Schwerpunkte stehen in direktem Zusammenhang mit den zwei oben erwähnten Grundsätzen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, namentlich mit der Möglichkeit des Zugangs zum Kindesschutzsystem, der Kindesanhörung durch die Kindesschutzbehörde, genauer gesagt durch ein interdisziplinäres Gremium, sowie gegebenenfalls der Kindesvertretung vor der Behörde. Diese Elemente kommen einerseits vor allem im neuen Recht, anhand der Artikel 307 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, andererseits aber auch in den dazugehörigen Verfahrensregeln zum Ausdruck. Die Einsetzung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in den Schweizer Kantonen seit Januar 2013 könnten als Fundament für deren Anwendung betrachtet werden.

Die vier Themenschwerpunkte wurden ausserdem einer Expertin und einem Experten im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht⁷ zur Überprüfung der Praxisrelevanz unterbreitet. Zu Vergleichszwecken konnten wir uns darüber hinaus dank einem Austausch mit dem Leiter der Jugendpoli-

⁷ An dieser Stelle bedanken wir uns bei Frau Isabelle Uehlinger, Vizepräsidentin und Richterin am Kindes- und Erwachsenenschutzgericht Genf sowie Herrn Pascal Flotron, Präsident der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des Berner Jura für die Zeit, welche sie sich genommen haben, um sich unseren Themenschwerpunkten zu widmen.

zei des Kantons Genf ein Bild der speziellen Bedingungen bei einer Kindesanhörung durch die Polizei machen⁸.

Was den Umfang der Studie angeht, wurde angesichts der Mittel und Ressourcen für das methodische Vorgehen beschlossen, eine Stichprobenanalyse dreier Kantone vorzunehmen, und zwar in Zürich, Genf und Waadt. Die Form der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden dieser Kantone hat die Auswahl beeinflusst. Waadt und Genf haben sich für eine Gerichtsbehörde entschieden: Waadt hat sein Vormundschaftsbehördensystem an ein Kindes- und Erwachsenenschutzbehördensystem angepasst, Genf hat sein ehemaliges Vormundschaftsgericht in ein interdisziplinäres Kindes- und Erwachsenenschutzgericht umgewandelt. Der Kanton Zürich hat sich für eine Verwaltungsbehörde entschieden.

Die von den Kantonen veröffentlichten und seit 20 Jahren tendenziell steigenden Zahlen und Statistiken bezüglich Kinder, welche Hilfe und Schutz benötigen, legitimieren zusätzlich den Gegenstand dieser Studie und den berücksichtigten Umfang für die Untersuchung. Die sozialen und sozioökonomischen Veränderungen haben einen Einfluss auf die Entwicklung des Kindes und die Familiendynamik. Sie erfordern Schutz- und Hilfsmassnahmen, die den Rechten und Bedürfnissen der Kinder entsprechen.

4. Methodik

Zu Beginn haben wir in den internationalen, nationalen und kantonalen gesetzlichen Grundlagen Elemente bezüglich der Themenschwerpunkte gesucht und ausfindig gemacht, sowie einschlägige Dokumente und Werke zu diesen Schwerpunkten bestimmt. Um ein vertieftes Verständnis zu erlangen, haben wir danach Unterlagen zu den neuen Formen und Strukturen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in den drei Kantonen zusammengestellt. Diese Informationserhebung ermöglichte uns einen detaillierten Überblick über die Organisation der Strukturen nach der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts. Wir haben uns nicht auf die Kindesschutzbehörden beschränkt, sondern haben unseren Untersuchungs- und Analyserahmen erweitert, um andere massgebliche Akteure und Instanzen miteinzubeziehen, welche generell zum Kinderhilfe- und Kinderschutzsystem beitragen.

Schliesslich haben wir eine empirische, qualitative Untersuchung, in Form von halbstandardisierten Gesprächen⁹ mit den Akteuren¹⁰ folgender Institutionen durchgeführt:

- Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB/APEA),
- Aufsichts-/Rekursbehörden der KESB/APEA,
- Kinder- und Jugendhilfezentren (kjz/SPJ/SPMi),
- Vertreter/innen von Institutionen im sozial-educativen und Gesundheitsbereich (FOJ, FJF, SSEJ),
- PsychiaterInnen (KSG, Les Boréales),
- Anwälte/Anwältinnen mit Spezialisierung im Bereich Beratung oder Vertretung von Kindern.

⁸ Wir bedanken uns auch bei Herrn Pierre-Alain Dard, Leiter der Jugendpolizei des Kantons Genf.

⁹ Siehe Interviewleitfaden im Anhang Nr. 8. Wir bedanken uns ebenfalls bei Herrn Marc Rossier, Leiter des Amtes für Kinderschutz des Kantons Wallis, für seine Teilnahme an einem Testgespräch.

¹⁰ Die Aussagen der Akteure sind in diesem Dokument anonymisiert, da es sich um die persönlichen Standpunkte der Fachleute handelt und nicht um diejenigen der Institutionen, in welchen sie arbeiten.

Methodisch gesehen weisen wir darauf hin, dass die an der Untersuchung beteiligten Akteure und Institutionen wegen den kantonalen Besonderheiten nicht immer in direkter Weise miteinander vergleichbar sind. Die Vergleiche der Resultate aus den Gesprächen der Studie müssen deshalb unter diesem Vorbehalt betrachtet werden.

Mangels Zeit und Ressourcen konnten wir die Studie nicht mit je einer kantonalen „Fokusgruppe“, zusammengesetzt aus allen interviewten Akteuren aus demselben Kanton, und einer interkantonalen „Fokusgruppe“, zusammengesetzt aus verschiedenen interviewten Akteuren, ausdehnen.

5. Aufbau der Studie

Die Studie ist dreiteilig aufgebaut:

- der erste Teil beinhaltet, in den Kapiteln II und III, die Informationen bezüglich internationaler und nationaler gesetzlicher Grundlagen im Zusammenhang mit den Themenschwerpunkten der Studie.*
- der zweite Teil enthält die Resultate der kantonalen Analysen (Kapitel IV). In der Einführung wird jeweils ein kurzer Überblick über die gesetzlichen kantonalen Grundlagen geboten sowie die interviewten Akteure präsentiert. Der Fokus liegt jedoch klar auf der Analyse der aus den Gesprächen erhaltenen Informationen. Diese Analyse der drei Kantone bildet den Hauptteil unserer Studie.*
- der dritte Teil, sprich das Kapitel V, enthält die Schlussfolgerungen.*

II. BASES LÉGALES INTERNATIONALES

1. La Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) et les autres instruments internationaux

La plupart des obligations spécifiques concernant la protection de l'enfant est contenue dans la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)¹¹, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997.

La CDE reconnaît dans son préambule l'importance de la famille pour l'épanouissement harmonieux de l'enfant. Il est précisé que la famille doit recevoir la protection et l'assistance nécessaire pour accomplir son rôle. Selon l'art. 9 al. 1 CDE, les Etats veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'intervention de l'Etat dans la protection de l'enfant est donc envisagée de manière subsidiaire et proportionnelle. La base pour cette intervention étatique est l'art. 20 al. 1 CDE qui prévoit le droit de l'enfant à une protection et une aide spéciales de l'Etat, s'il est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou ne peut, dans son propre intérêt, pas être laissé dans ce milieu. L'alinéa 2 contient l'obligation de l'Etat de prévoir une protection de remplacement pour cet enfant.

Le principe de base est contenu dans l'art. 3 al. 1 CDE, qui stipule l'obligation de considérer de manière primordiale l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions le concernant. Selon l'alinéa 2, l'Etat doit s'engager à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, tout en tenant compte des droits et des devoirs de ses parents, de son tuteur ou des autres personnes légalement responsables de lui. Dans ce but, l'Etat doit prendre toutes les mesures appropriées. En ce qui concerne les mesures spécifiques à prévoir, il sied de relever l'art. 39 CDE avec son obligation pour l'Etat d'ordonner des mesures appropriées afin de faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale pour tout enfant victime de négligence, de violences, etc. L'alinéa 3 de l'article 3 CDE vise la conformité du fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et qui assurent leur protection.

L'art. 12 al. 2 CDE prévoit le droit de l'enfant d'être entendu. C'est en effet en donnant à l'enfant l'opportunité de s'exprimer dans toutes les procédures le concernant que les autorités judiciaires ou administratives peuvent déterminer de manière valable où se situe l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette disposition prévoit que le droit d'être entendu peut être effectué soit directement par le décideur ou la décideuse, soit par l'intermédiaire d'un-e représentant-e ou d'un organisme approprié. L'opinion de l'enfant doit être dûment prise en considération eu égard à son âge et son degré de maturité (art. 12 al. 2 CDE). Selon l'art. 9 al. 2 CDE l'enfant doit, notamment, être entendu dans des procédures en rapport à une séparation d'avec ses parents. Cette audition doit contribuer à déterminer si cette séparation est dans l'intérêt supérieur de l'enfant (al. 1 de l'art. 9 CDE).

De manière plus générale, l'on pourrait mentionner également l'art. 19 CDE qui contient l'obligation de l'Etat de prendre toutes les mesures législatives, administratives, sociales et édu-

¹¹ RS 0.107, adoptée le 20 novembre 1989, ratifiée par la Suisse le 24 février 1997.

catives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales etc..

Le Comité des droits de l'enfant (ci-après le Comité) assure la surveillance de l'application de la CDE. Il contrôle les rapports présentés par les Etats¹². En outre, ce Comité émet périodiquement des Observations générales (OG) qui clarifient et interprètent les dispositions de la CDE. Deux observations générales méritent une mention particulière dans le cadre de la présente étude: l'OG n°12¹³ sur le droit de l'enfant d'être entendu et l'OG n°14¹⁴ sur l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'OG n°12 demande que, chaque fois qu'un enfant est retiré à sa famille à cause des violences ou de la négligence au sein de son foyer, son opinion soit prise en considération pour déterminer son intérêt supérieur. Le Comité recommande aux Etats de veiller à ce que les opinions de l'enfant soient sollicitées et examinées.

Selon l'OG n° 14, le concept d'intérêt supérieur de l'enfant vise à assurer, d'une part, la réalisation complète et effective de tous les droits reconnus dans la CDE et, d'autre part, le développement global de l'enfant. Il s'agit d'un concept complexe dont la teneur doit être déterminée au cas par cas. Concernant la séparation de l'enfant de ses parents, l'OG n° 14 demande qu'il s'agisse d'une mesure de dernier ressort qui ne puisse pas intervenir si une mesure moins intrusive permet de protéger l'enfant. En cas de séparation, une évaluation pluridisciplinaire de la situation est importante. Sous le chapitre « Sauvegardes procédurales pour garantir la mise en œuvre de l'intérêt supérieur de l'enfant » sont listés notamment le droit de l'enfant d'exprimer son opinion et le droit à une représentation juridique adéquate lors de l'évaluation et détermination officielle de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Par ailleurs, il sied de relever qu'avant l'entrée en vigueur de la CDE, d'autres instruments internationaux contenaient déjà des dispositions en matière de protection de l'enfant de manière plus générale. Notamment l'art. 24 al. 1 du Pacte II (droits civils et politiques) précise que « Tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur ». L'alinéa 3 de l'art. 10 du Pacte I (droits économiques, sociaux et culturels) prévoit que "[d]es mesures spéciales de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune pour des raisons de filiation ou autres".

2. Conseil de l'Europe

Depuis 2006, le Conseil de l'Europe a mis en place un programme transversal de longue durée « Construire une Europe pour et avec les enfants »¹⁵. Durant sa phase la plus récente, 2012-2015, le programme poursuit quatre objectifs stratégiques :

- promouvoir des services et systèmes adaptés aux enfants (dans les domaines de la justice, de la santé et des services sociaux);
- supprimer toutes les formes de violence à l'encontre des enfants;

¹² Art. 43 et 44 CDE.

¹³ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11.

¹⁴ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11.

¹⁵ http://www.coe.int/t/dg3/children/StrategySept2012_fr.pdf.

- garantir les droits de l'enfant en situation de vulnérabilité;
- encourager la participation des enfants.

Pour réaliser ces objectifs, différentes lignes directrices et recommandations ont été élaborées, dont les principales sont succinctement résumées ci-dessous.

2.1. Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 17 novembre 2010 de nouvelles *Lignes directrices sur une Justice adaptée aux enfants*.¹⁶ Ces Lignes directrices rappellent des principes fondamentaux qui s'appliquent à la participation des enfants dans le contexte judiciaire. Leur but est de combler des écarts parfois importants entre le droit et la pratique.

Ces Lignes directrices sont élaborées et organisées de manière à inclure toutes les situations qui pourraient émerger avant, pendant et après les procédures civiles, pénales et administratives dans lesquelles des enfants pourraient être impliqués. Elles constituent un recueil de normes pratiques que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Suisse, devraient mettre en œuvre pour qu'une justice respectueuse des particularités cognitives et émotionnelles des enfants soit assurée.¹⁷

Les Lignes directrices reprennent sous le principe de la participation le droit de chaque enfant d'être informé de ses droits, d'avoir un accès approprié à la justice et d'être consulté et entendu dans les procédures le concernant directement ou indirectement. Par rapport à l'évaluation du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, elles préconisent une approche globale adoptée par toutes les autorités concernées afin de tenir compte de tous les intérêts de l'enfant en jeu (bien être psychologique et physique, intérêts juridiques, sociaux et économiques). Les Etats sont en outre amenés à mettre en place des approches multidisciplinaires pour l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. A des fins de « Protection contre la discrimination », les Lignes directrices prévoient une protection et une assistance spéciales pour les enfants les plus vulnérables, tels que les enfants migrants, réfugiés et demandeurs d'asile, les enfants non accompagnés, les enfants handicapés, les enfants sans abri, les enfants des rues, les enfants Roms et les enfants placés en institution.

Les thématiques traitées dans les Lignes directrices particulièrement intéressantes pour la présente étude sont l'approche multidisciplinaire, le conseil et la représentation juridique ainsi que le droit d'être entendu et d'exprimer son point de vue.

La première encourage notamment une coopération étroite entre les différents professionnel-le-s dans le but de parvenir à une compréhension approfondie de l'enfant et d'évaluer sa situation.

La deuxième dit, entre autres considérations, que les enfants devraient avoir le droit, en particulier dans les procédures où un conflit d'intérêt est susceptible de survenir entre l'enfant et ses parents ou d'autres parties concernées, d'être représentés par un-e avocat-e en leur propre nom. En plus, un accès à une aide judiciaire gratuite pour les enfants est recommandé. L'avis de

¹⁶

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Lignes%20directrices%20sur%20une%20justice%20adapt%C3%A9e%20aux%20enfants%20et%20leur%20expos%C3%A9%20des%20motifs%20F%20_2_.pdf.

¹⁷ Cf. aussi Philip D. Jaffé, « Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la Justice adaptée aux enfants. Repenser la justice pour ses plus jeunes utilisateurs », Newsletter CSDH du 26.10.2011 (<http://www.csdh.ch/frz/domaines/enfance/nouvelles/lignes-directrices-ce.html?zur=92>).

l'enfant devrait être mis en avant par son avocat-e. Ce dernier/cette dernière devrait en outre communiquer à l'enfant toutes les informations nécessaires sur les conséquences possibles de ses points de vue.

Selon la troisième, les juges devraient respecter, entre autre, le droit des enfants d'être entendus dans les affaires les concernant, à tout le moins lorsque les enfants ont la capacité de discernement suffisant pour apprécier la situation. En outre, une place importante devrait être accordée aux points de vue de l'enfant en fonction de son âge et sa maturité. Il faudrait, par ailleurs, expliquer dans un langage compréhensible aux enfants les décisions judiciaires les concernant, surtout si leurs points de vue n'ont pas été suivis.

2.2. Recommandation sur les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles

Un des éléments centraux de la protection des enfants consiste à fournir, selon le principe de la subsidiarité, des prestations de soutien à divers niveaux, du conseil, en passant par l'intervention, à la transmission aux autorités judiciaires. C'est l'objectif visé par la *Recommandation CM/Rec(2011)12 sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles*¹⁸. Celle-ci envisage des prestations fournies par des professionnel-le-s multidisciplinaires regroupé-e-s en services sociaux généraux, spécialisés et intensifs adaptés aux besoins de l'enfant et de sa famille et à garantir le respect, la protection et la jouissance des droits de chaque enfant, notamment le droit aux prestations, à la participation et à la protection et au droit de l'enfant de voir son intérêt supérieur être évalué et pris comme une considération primordiale. Spécifiquement elles devraient assurer la protection des enfants contre toutes les formes de négligence, d'abus, de violence et d'exploitation par des mesures préventives ainsi que des interventions appropriées et efficaces. Ils devraient avoir pour but de préserver l'unité et la force de la famille, et notamment des familles confrontées à des difficultés.

2.3. Recommandations européennes pour une parentalité positive et sur le placement d'enfants

D'un point de vue pratique et systémique, l'ensemble du droit et des recommandations liées à la protection de l'enfance touche aussi à l'exercice de la parentalité dans l'intérêt de l'enfant. La parentalité positive est soutenue par la *Recommandation européenne (2006)19*¹⁹. Elle encourage les Etats membres, dont la Suisse, à reconnaître l'importance des responsabilités parentales et d'apporter aux parents un soutien efficace et positif pour élever leur enfant. Elle recommande de prendre les mesures législatives, administratives et financières nécessaires pour créer les conditions les plus propices à l'exercice de la parentalité. Cette recommandation portant sur les facteurs sociaux est aussi importante que les mesures de protection individuelle de l'enfant. Une politique nationale de parentalité positive peut minimiser les dynamiques structurelles de mise en danger du développement de ce dernier. Elle peut par ailleurs éviter la sur-judiciarisation des situations. En ce sens, cette recommandation européenne de 2006 rejoint les recommandations

¹⁸

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec%282011%2912&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

¹⁹

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1073495&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

qu'avait émises le Conseil fédéral en 1995 déjà dans son rapport sur la maltraitance des enfants. Elles portent sur des propositions de mesures de fiscalité, de logement, d'aides sociales, de formation, de programmes de prévention et de soutien pour des segments de populations et de mineur-e-s à risques.

De même, la *Recommandation européenne relative aux droits des enfants placés en institution REC(2005)5* énonce, en regard de la Convention des droits de l'enfant, des recommandations pour le placement et sa protection si nécessaire. L'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfant (OPE, 1977)²⁰, révisée en 2012, en est proche. L'Office fédéral de Justice et les différentes autorités de surveillance des cantons, habilités pour les agréments des différents lieux d'accueil, ont mis en place des politiques publiques de soutien, de surveillance, de financement et de professionnalisation des milieux de placement dès les années 80 en vue de limiter les risques et de permettre une prise en charge de qualité dans l'intérêt de l'enfant.

III. BASES LÉGALES NATIONALES

1. Introduction au droit de protection 2013

Dans le prolongement historique de la protection de l'enfant par le Code civil suisse et ses révisions successives, une modification importante du droit de protection de l'adulte et de l'enfant est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 en Suisse (Code civil suisse – Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation). Ce droit apporte principalement des changements significatifs en matière de mesures de protection des adultes et d'organisation de l'autorité de protection qui s'imposent à tous les cantons. Les principes directeurs de cette révision des mesures pour les adultes sont l'encouragement de la personne à disposer d'elle-même (autodétermination), le renforcement de la solidarité familiale, le principe de la subsidiarité des mesures de protection, l'amélioration de la protection des personnes incapables de discernement et de celles résidant en institution, la clarification des compétences et de l'organisation en matière de placement à des fins d'assistance et la personnalisation des mesures de protection prononcées (mesures sur mesure).

Le législateur fédéral a inscrit les conditions-cadres organisationnelles dans lesquelles les autorités de protection des adultes et des enfants doivent évoluer, intervenant ainsi directement dans la liberté d'organisation des cantons. Les autorités de protection doivent être professionnelles, spécialisées, interdisciplinaires et collégiales.

La protection de l'enfant en droit civil est concernée au même titre que celles des adultes par les dispositions légales qui touchent à l'organisation et au fonctionnement de l'autorité, aux exigences concernant le curateur et aux dispositions en matière de procédure.

2. Les dispositions légales concernant les enfants

Les dispositions identifiées qui concernent directement les enfants ou qui auraient une influence indirecte sur eux, entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2013, entrent dans trois catégories à savoir

²⁰ RS 211.222.338.

les dispositions du droit de fond (2.1), celles sur l'organisation des autorités (2.2) et les règles de procédure (2.3).

2.1. Le droit de fond

Au niveau du droit de fond, trois articles ont été introduits. Il s'agit de l'article 327b CC qui précise le statut juridique de l'enfant sous tutelle ; de l'art. 370 CC qui permet également à un enfant capable de discernement de rédiger des directives anticipées et de désigner un-e représentant-e thérapeutique différent-e de ses parents ; puis, finalement de l'art. 392 ch. 1 CC qui permet à l'autorité de protection de renoncer à instituer une curatelle en assumant elle-même les tâches à accomplir.

2.2. Organisation de l'autorité de protection et prise en charge des mandats

Les principales modifications organisationnelles touchent l'organisation et la composition de l'autorité de protection, dans le but de permettre une analyse complète de la situation et un suivi professionnel des mandats.

2.2.1. Prise en charge des mandats

L'art. 400 CC précise les qualités requises pour l'exercice de la fonction de curateur/curatrice : celui/celle-ci doit posséder les aptitudes et les connaissances adaptées aux tâches prévues, notamment au niveau des compétences professionnelles.

2.2.2. Principe de l'interdisciplinarité

L'art. 440 CC exige une composition interdisciplinaire de l'autorité de protection. Elle est désignée par les cantons. Cette autorité fait également office d'autorité de protection de l'enfant (al. 2). L'élément de l'interdisciplinarité n'est textuellement mentionné que dans la version française de l'art. 440 al. 1 CC, la version allemande parlant de « Fachbehörde » et la version italienne d'une « autorità specializzata ». C'est le message du Conseil fédéral du 18 juin 2006²¹ qui, tout en se référant d'une part à la liberté des cantons quant à la forme de l'autorité de protection (judiciaire ou administrative), souligne d'autre part que « (...) dans tous les cas, l'autorité doit comprendre un juriste afin de garantir une application correcte du droit. En outre, selon les cas à régler, les membres devraient disposer de compétences psychologiques, sociales, pédagogiques, comptables, actuarielles ou médicales. Pour les questions se rapportant à la gestion des biens ou à l'approbation des comptes, il serait souhaitable que l'autorité comprenne aussi des personnes disposant de connaissances en gestion de biens ou de comptabilité. (...) ».

La définition de l'interdisciplinarité²² y est assez générale du point de vue des critères scientifiques usuels de référence²³.

²¹ FF 2006 6635.

²² PERRIG-CHIELLO/DARBELLAY.

Dans le guide pratique édité par la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes - COPMA - en 2012²⁴, les auteurs donnent des pistes de concrétisation des prescriptions du droit fédéral en matière d'interdisciplinarité. Nous en reprenons certaines succinctement ci-dessous :

- Les membres de l'autorité sont issus du domaine du droit, du travail social et de la pédagogie, psychologie; ils ont acquis leurs compétences par une formation appropriée. Les différentes disciplines se complètent mutuellement et garantissent que toutes les questions pertinentes seront posées dans le cadre de la procédure ;
- L'autorité peut en tout temps recourir aux connaissances professionnelles de services internes ou externes ;
- Les membres de l'autorité reçoivent le soutien d'un secrétariat professionnel, disposant de connaissances approfondies en administration, en droit et en travail social ;
- Le collège décisionnel est un groupe de trois personnes, dont la composition reste constante. Il comprend si possible des représentants des deux sexes. Les membres ont tous le même statut ;
- La fonction exercée au sein de l'autorité l'est à titre principal. Il faut avoir suffisamment d'expérience pratique pour pouvoir rendre des décisions en toute indépendance des services internes ou externes ;
- L'autorité interdisciplinaire prend ses décisions collégalement ; les décisions prises par un membre seul sont l'exception.

S'agissant de la composition de l'autorité de protection, deux décisions judiciaires ont été rendues en 2013 qui éclairent cette mise en application et ses conséquences, s'agissant de placements à des fins d'assistance.

Dans un arrêt 5A_843/2013, le Tribunal fédéral statue en précisant que la désignation d'un-e expert-e psychiatre n'est pas obligatoire au sens de l'art. 446 CC, lorsque l'autorité de protection dispose en son sein des connaissances nécessaires.

Toujours en matière de placement à des fins d'assistance, l'autorité de recours du canton de Berne a, quant à elle, précisé que la présence d'un-e psychothérapeute au sein de l'autorité ne permettait pas de renoncer à l'avis d'un-e expert-e psychiatre²⁵.

Sous l'angle épistémologique, l'interdisciplinarité est comprise par les capacités à faire se rencontrer différents regards scientifiques et professionnels sur l'intérêt de l'enfant et sa protection. Il s'agit alors de la mise en œuvre de compétences supérieures créées par la rencontre des différents regards ce qui suppose une formation et une expertise poussée, une capacité à déconstruire les rapports sociaux entre disciplines, à soulever les paradoxes et les contradictions propres aux regards univoques des disciplines et à les assumer dans leurs incertitudes. L'interdisciplinarité ne serait ainsi pas une simple addition de disciplines.

²³ Le législateur semble ainsi avoir opté pour une approche praxéologique de l'interdisciplinarité ou « du professionnalisme » de l'autorité de protection, soit une approche fondée sur une efficacité pratique. Il n'y a pas de précision sur les exigences de qualifications, de formation et de pratique qui doivent être possédées.

²⁴ AFFOLTER/BIDERBOST/HÄFELI/LANGENEGGER/MEIER/ROSCH/VOGEL/WIDER/ZINGARO, p. 22/23.

²⁵ MEIER/STETTLER, p. 871 - 873

Dans cette optique, la condition de l'interdisciplinarité de l'autorité de protection ne serait dès lors pas remplie par la seule composition de compétences variées puisqu'elle nécessite que les différentes disciplines collaborent à qualité égale.

Avec la notion de collaboration, l'interdisciplinarité touche également le mode de fonctionnement de l'autorité de protection. Tant l'instruction et la prise de décision que le suivi des mesures sont touchés par la nécessité d'un fonctionnement interdisciplinaire. Le champ d'application de cette collaboration interdisciplinaire pourrait encore être étendu et ainsi ne pas avoir lieu uniquement à l'intérieur de l'autorité mais également dans sa collaboration avec les acteurs externes impliqués.

2.2.3. La composition des autorités de protection en Suisse

Un premier état de lieux sur la base de données disponibles sur Internet concernant la composition des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte permet de faire quelques constatations²⁶. En se référant aux indications contenues dans les législations cantonales, l'on observe que les compétences centrales mentionnées dans le rapport de la COPMA (droit, travail social, pédagogie /psychologie), de même que la médecine ou la psychiatrie sont signalées dans la plupart des législations cantonales (qui toutefois ne précise pas la composition exacte de l'autorité) ; les niveaux de formation et d'expérience professionnelle exigés sont également souvent mentionnés. Les compétences en droit sont prévues explicitement dans plus de la moitié des législations cantonales et bon nombre d'entre elles précisent que le/la Président-e est de formation juridique. Quelques cantons sont beaucoup plus laconiques, par exemple se bornent à prévoir formellement une composition interdisciplinaire ou conforme à l'art. 440 CC. Fréquemment, le législateur cantonal laisse le choix des compétences à mobiliser à l'autorité de protection elle-même. Les législations cantonales ne donnent, par contre, aucune information ou tout au plus que de parcimonieuses indications sur le mode de fonctionnement des autorités. A relever toutefois que les cantons ont, en revanche, largement utilisé la possibilité prévue à l'art. 440 al. 2 in fine CC, de confier la compétence de certaines décisions à un seul membre de l'autorité de protection.

2.3. Procédure applicable et compétences de l'autorité de protection

Le Code civil introduit certaines règles, applicables à tous les cantons, en matière de compétences de l'autorité et de procédure. Tout en respectant ce cadre, les cantons peuvent en outre compléter et préciser ces règles dans leurs propres lois cantonales en matière d'application du Code civil.

2.3.1. Quelques règles générales de procédure applicables devant l'autorité de protection de l'enfant

Comme le développent Meier et Stettler dans leur ouvrage consacré au droit de la filiation²⁷ le Code civil consacre quatre dispositions légales aux divers aspects de la procédure applicable devant l'autorité de protection de l'enfant. Il s'agit des articles 314, 314a, 314a^{bis} et 314b, aux-

²⁶ Cf. annexe no. 1 « Composition des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte – Contenu dans les bases légales cantonales (Working paper) ».

²⁷ MEIER/STETTLER, p. 871 – 873.

quels nous ajoutons l'art. 327c al. 3 concernant le/la mineur-e placé-e dans une institution fermée.

L'art. 314 al. 1 CC consacre le principe général de l'application par analogie des dispositions de la procédure devant l'autorité de protection de l'adulte (cf. art. 443 à 449b CC dont 444 al. 2 qui prévoit la transmission de l'affaire à l'autorité compétente).

L'art. 314 al. 2 CC prévoit que l'autorité de protection de l'enfant peut exhorter les parents à se soumettre à une médiation en vue de dégager une solution à l'amiable, à l'instar de ce qui est prévu dans les procédures de droit matrimonial.

2.3.2. Compétence en matière de retrait de l'autorité parentale

Le caractère spécialisé de l'autorité de protection de l'enfant justifie de lui attribuer, aux articles 311 et 312 CC, la compétence générale de retirer l'autorité parentale, tant pour le retrait d'office - jusqu'ici du ressort de l'autorité de surveillance - que pour le retrait sur requête des parents.

2.3.3. Procédure et dispositions spécifiques à l'audition de l'enfant

L'audition de l'enfant se décline principalement dans des dispositions légales spécifiques du droit de protection de l'enfant et du droit du divorce (art. 314, 314a, 443 ss CC, ainsi que l'art. 298 du Code de procédure civile suisse – ci-après CPC). L'audition de l'enfant dans la procédure devrait ainsi contribuer à l'établissement des faits et assurer le bien-être de l'enfant. Elle est instaurée également pour le respect de la personnalité de l'enfant. Ce dernier doit pouvoir se faire une idée de l'autorité qui va prendre les décisions pour sa protection et des faits pertinents en présence, par le biais des informations que l'autorité peut lui communiquer à l'occasion de son audition.

Ces dispositions du droit national n'ont pas été réexaminées dans le cadre de la révision du droit de la protection et n'ont dès lors subi aucun changement au 1er janvier 2013. Le principe de base de l'audition de l'enfant prévoit une audition personnelle et appropriée par l'autorité, pour autant qu'aucun motif ne s'y oppose, notamment en raison du jeune âge de l'enfant. Les changements d'organisation et de composition de l'autorité de protection pourraient néanmoins avoir une influence sur les pratiques en matière d'audition de l'enfant.

En outre, il ne faut pas perdre de vue que l'audition procède d'un droit personnel reconnu à l'enfant, mais n'est pas une obligation : il peut récuser l'invitation qui lui est faite d'être entendu et refuser de s'exprimer, comme il peut – au cours de l'audition - refuser de répondre à certaines questions : il doit être informé de cette liberté qui est la sienne.

L'audition par le/la juge lui/elle-même (ou par l'autorité de protection) devrait prévaloir, sauf si la délégation à un tiers se trouverait justifiée par des motifs particuliers, tels le très jeune âge de l'enfant, sa vulnérabilité psychique ou la nécessité avérée de recourir à l'aide d'une personne plus qualifiée.²⁸ Sous réserve de telles circonstances exceptionnelles, la délégation à des tiers ou à un service extérieur à l'autorité de protection, en particulier les services de protection de la jeunesse qui sont normalement chargés de l'enquête sociale, n'est pas conforme à la *ratio legis* de

²⁸ Voir notamment les ATF 127 III 295 et 133 III 553. Moins catégoriques que le premier arrêt cité et plaçant sur un pied d'égalité l'audition par le/la juge ou la délégation à un tiers, TF 5A_397/2011 et 5A_465/2012.

cette audition. Celle-ci concourt à réunir le maximum de renseignements de fait qui peuvent se révéler utiles afin de parvenir à une connaissance précise et complète de la situation. Elle n'est pas destinée, au premier chef, à recueillir des opinions. L'enquête du Service de protection sur la situation générale de la famille poursuit un objectif différent de celui de l'écoute de l'enfant. Les qualifications professionnelles requises pour procéder à l'évaluation de la situation familiale, respectivement à l'audition de l'enfant, ne sont pas les mêmes. En raison de cette divergence dans la fonction, des confusions, voire des conflits d'intérêts peuvent se produire. La garantie donnée à l'enfant de pouvoir exprimer librement son opinion implique un droit d'être informé des faits pertinents.

Dans un arrêt (ATF 131 III 553), le Tribunal fédéral a admis l'audition dans une procédure d'enfants de 6 et 7 ans en indiquant que le droit d'être entendu constitue un droit personnel de l'enfant, que l'audition de l'enfant est une obligation faite à l'instance judiciaire, que les raisons pour renoncer à cette audition sont limitées au très jeune âge ou aux situations où l'enfant court un risque sérieux pour sa santé physique ou psychique. Le seuil inférieur, généralement reconnu, de l'âge de 6 ans paraît être une limite acceptable. Dans certaines circonstances, on peut même procéder en dessous de l'âge de 6 ans, notamment s'il existe une fratrie et que le plus jeune de ses membres se trouve juste en dessous de cette limite.

Ces principes ont encore été rappelés en 2013 dans un arrêt du Tribunal fédéral (5A_463/2013 du 23 septembre 2013).

Selon l'al. 2 de ce même art. 314a CC, seuls les résultats de l'audition de l'enfant nécessaires à la décision sont consignés au procès-verbal. Non seulement le contenu du procès-verbal est ainsi limité, mais l'enfant doit être informé que le procès-verbal sera remis à ses parents et qu'il est libre de déterminer ce qu'il accepte d'y voir consigné. Ces principes étaient déjà admis pour les dépositions de l'enfant selon l'art. 144 al. 2 aCC (devenu l'art. 298 CPC depuis le 01.01.2011). De plus, selon une jurisprudence récente (TF 13.03.2012, 5A_701/2011 consid. 2.2.4), il est jugé conforme au droit fédéral que l'autorité de protection ne communique pas aux parties - donc en particulier aux parents - le contenu des déclarations de l'enfant, lorsque celles-ci ne sont pas retenues pour fonder la décision.

Le législateur a également introduit à l'alinéa 3 de l'art. 314a CC la possibilité à l'enfant, capable de discernement, de recourir contre le refus d'être entendu dans la procédure. Cette disposition est susceptible de renforcer la position de l'enfant dans la procédure.

2.3.4. Règles spécifiques en matière de représentation de l'enfant dans la procédure

La représentation de l'enfant dans la procédure était déjà connue et appliquée dans les affaires de droit de la famille portées devant un tribunal (art. 299/300 CPC). L'art. 314a^{bis} CC introduit la représentation de l'enfant dans la procédure devant l'autorité de protection par un-e curateur/curatrice expérimenté-e en matière d'assistance et dans le domaine juridique. Cette représentation de l'enfant dans la procédure devant l'autorité de protection existait parfois, avant le 1er janvier 2013, par le biais d'un-e avocat-e désigné-e par l'enfant ou par l'autorité de protection. Si dorénavant l'art. 314a^{bis} CC insiste sur cette représentation, on relève que par ses formulations, tant à l'alinéa 1 qu'à l'alinéa 2 de cette disposition, le législateur n'en fait pas vraiment une obligation.

Le droit à une représentation procédurale découle du droit à un procès équitable et du droit d'être entendu. Un moyen pour faciliter l'exercice de ces droits procéduraux est de veiller à ce que les

enfants puissent, eux-mêmes, ou par l'intermédiaire d'autres personnes ou organes, être informés et autorisés à participer aux procédures les intéressant devant l'autorité. Dans toutes les procédures de protection de l'enfant, l'autorité peut être amenée à désigner à l'enfant concerné un-e représentant-e lorsqu'il n'est pas en mesure de défendre lui-même ses intérêts et de désigner un-e représentant-e pour le faire. Ce représentant ou cette représentante doit être expérimenté-e en matière d'assistance et dans le domaine juridique, mais ne doit pas nécessairement être un-e avocat-e.

Le/la représentant-e a pour mission de mettre les intérêts de la personne protégée correctement en perspective, de rapporter sa volonté de la manière la plus fidèle qui soit, de contribuer à faire administrer les preuves qui paraissent pertinentes aux yeux de la personne concernée ; puis il doit encore veiller à ce que l'ensemble de ces éléments soit apprécié correctement. Les actions de l'avocat-e envers son client (l'enfant à protéger) sont essentiellement l'écoute, le conseil, l'information sur les conséquences probables de ses choix, les échanges sur les solutions possibles, le respect du mandat qu'il lui a été donné. L'avocat-e de l'enfant fait valoir, en principe, l'opinion de son/sa client-e et non la sienne.

Les buts de cette représentation de l'enfant dans la procédure pourraient être résumés en trois éléments :

- Communiquer toute information pertinente à l'enfant
- Donner des explications à l'enfant (adaptées à son degré de discernement) relatives aux conséquences éventuelles de la mise en pratique de son opinion et des interventions qu'il pourrait faire en son nom ;
- Déterminer l'opinion de l'enfant et la porter à la connaissance de l'autorité de protection, tout en la mettant correctement en perspective.

2.3.5. Le droit de recours

En application de l'art. 450 CC, l'enfant est partie à la procédure et a, de ce fait, la qualité pour recourir devant l'autorité judiciaire.

2.4. Rappel des mesures de protection du droit civil suisse

Les différentes mesures de protection de droit civil en matière de protection de l'enfant sont rappelées ci-dessous, des plus légères vers les plus lourdes :

- Les mesures non spécifiques (rappeler les père et mère ainsi que l'enfant à leurs devoirs, donner des indications et des instructions relatives aux soins, à l'éducation et à la formation de l'enfant, de même qu'à la gestion de ses intérêts), – CC 307 al. 3, 318 al. 2 et al. 3, 324, al. 1 et al. 2 ;
- Les mesures de surveillance (désigner une personne ou un office qualifiés qui aura un droit de regard et d'information) - CC 307 al. 3 in fine ;
- La curatelle d'assistance éducative (le curateur/la curatrice assiste les parents de ses conseils et de son appui dans le suivi de l'enfant) – CC 308 al. 1 ;
- La curatelle « pour faire valoir d'autres droits » - CC 308 al. 2
- Le retrait du droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant – CC 310 ;
- Le retrait de l'autorité parentale (les parents perdent tout compétence décisionnelle par rapport à leur enfant) – CC 311 et 312 ;

- La nomination d'un-e tuteur/tutrice (nommer un-e tuteur/tutrice lorsque l'enfant n'est pas sous autorité parentale) – CC 327a.

D'autres mesures plus spécifiques sont :

- La curatelle lorsque le/la représentant-e légal-e est empêché-e ou lorsqu'il existe un conflit d'intérêts – CC 306 al. 2 et 3 ;
- La curatelle alimentaire conférant au curateur/à la curatrice le pouvoir de représenter l'enfant pour faire valoir sa créance alimentaire – CC 308 al. 2 ;
- La curatelle de représentation de l'enfant afin d'établir sa paternité – CC 308 al. 2 ;
- La curatelle de droit de visite conférant au curateur/à la curatrice le pouvoir de surveiller les relations personnelles de l'enfant – CC 308 al. 2 ;
- La curatelle d'administration des biens de l'enfant confiée à un-e curateur/curatrice afin d'empêcher que les biens soient mis en péril – CC 325.

2.5. Champ législatif national

Ainsi, les principales mesures de protection de l'enfant n'ont pas été modifiées par le législateur suisse. La prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la révision du droit de la protection devrait dès lors s'entendre en filigrane dans toutes les dispositions d'organisation et de procédure.

La présente étude a limité son analyse aux changements législatifs intervenus au 1^{er} janvier 2013. Il y a cependant lieu de mentionner trois autres modifications qui marquent une avancée dans la prise en compte de l'intérêt de l'enfant au niveau du droit fédéral :

- L'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014 du principe de l'autorité parentale conjointe, également pour les couples divorcés et non mariés²⁹ ;
- La révision en cours du droit de l'entretien de l'enfant, afin que les enfants ne subissent pas de préjudice du fait de l'état civil de leurs parents³⁰ ;
- Le projet législatif visant à renforcer l'obligation d'aviser l'autorité que le bien de l'enfant est menacé, obligation étendue à d'autres catégories de personnes que celles actuellement mentionnées dans la loi et qui ont de par leur activité une relation avec les enfants³¹.

²⁹ Art. 296 ss CC.

³⁰ FF 2014 511. Cf. aussi <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/gesetzgebung/kindesunterhalt.html>.

³¹ Modifiée au terme d'un premier parcours parlementaire, la motion 08.3790 Aubert, déposée en décembre 2008, aboutit finalement à un avant-projet de révision du CC soumis en procédure de consultation en décembre 2013, avec échéance de réponse au 31 mars 2014. Les résultats de la procédure de consultation sont actuellement en phase d'évaluation ; le Conseil fédéral prépare le rapport sur les résultats de la consultation, le projet de loi et le message qui paraîtront au début 2015.

Cf. aussi <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/gesetzgebung/meldepflicht.html>.

IV. ANALYSES CANTONALES

1. Canton de Genève

1.1. Introduction

1.1.1. Bases légales et descriptif des acteurs du canton de Genève

A. Bases légales cantonales

Les bases légales genevoises pertinentes pour notre étude sont les suivantes:

- Loi d'application du Code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC)³²
- Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ)³³
- Loi sur l'office de l'enfance et de la jeunesse (LOJeun)³⁴
- Loi sur la fondation officielle de la jeunesse (LFOJ)³⁵

B. Descriptif des acteurs dans le cadre de la législation cantonale

Dans le cadre de notre étude nous avons interviewé une juge et deux juges assesseurs du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant, un membre de l'autorité de surveillance, une avocate curatrice de l'enfant qui assume des mandats de représentation selon l'art. 314a^{bis} CC, deux membres du Service de protection des mineur-e-s, un membre du Service de santé de l'enfance et de la jeunesse ainsi qu'un membre de la direction de la Fondation Officielle de la Jeunesse.

Nous préciserons ci-après les rôles et fonctions des institutions pour lesquelles travaillent ces acteurs.

a. Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant

Le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) est prévu dans la LOJ qui régit l'organisation judiciaire du canton de Genève. Les dispositions spécifiques de la LaCC, mettent en œuvre les dispositions du CC. Selon l'art. 103 al. 1 et 2 LOJ le Tribunal de protection est doté de 8 postes de juge titulaire et d'un nombre équivalent de juges suppléants. En plus, sont rattachés au Tribunal de protection 25 juges assesseurs psychiatres, 15 juges assesseurs psychologues, 15 juges assesseurs travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social et 10 juges assesseurs membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients³⁶.

Lorsqu'il traite d'un cas portant sur un-e mineur-e, le Tribunal de protection siège soit dans la composition d'un-e juge, qui le préside, d'un-e juge assesseur-e psychiatre et d'un-e juge asses-

³² Loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC) du 11 octobre 2012, E 1 05.

³³ Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) du 26 septembre 2010, E 2 05.

³⁴ Loi sur l'office de l'enfance et de la jeunesse (LOJeun) du 28 juin 1958, J 6 05.

³⁵ Loi sur la fondation officielle de la jeunesse (LFOJ) du 28 juin 1958, J 6 15.

³⁶ Art. 103 al. 3 LOJ; <http://ge.ch/justice/tribunal-de-protection>.

seur psychologue/travailleur social ou autre spécialiste du domaine social, soit dans la composition d'un juge, qui le préside, d'un juge assesseur psychologue et d'un juge assesseur travailleur social ou autre spécialiste du domaine social³⁷. Selon l'art. 5 LaCC, certaines compétences, comme la désignation à l'enfant d'un curateur au sens de l'art. 314a^{bis} CC, sont accordés au juge seul.

Les lois applicables en matière de procédure devant le Tribunal de protection sont les règles de procédure fixées par le CC, les dispositions de la LaCC, et certains articles du CPC à titre complémentaire ou subsidiaire³⁸.

Selon l'art. 32 LaCC, la procédure devant le Tribunal de protection est initiée d'office, ou à réception d'un signalement ou d'une requête. Dans les procédures concernant un-e mineur-e, le/la mineur-e concerné-e, ses père et mère ou son représentant légal, de même que les tiers au sens de l'art. 274a CC sont parties à la procédure³⁹. Selon l'art. 36 al. 1 et 2 LaCC, le/la juge dirige la procédure et le Tribunal de protection procède à l'instruction complète du dossier.

L'art. 38 let. a LaCC régit l'audition de l'enfant concerné, conformément aux dispositions de l'art. 314a CC. Le Tribunal de protection entend l'enfant personnellement et de manière appropriée, à moins que son âge ou d'autres motifs importants ne s'y opposent. L'audition de l'enfant peut être confiée à une personne nommée à cet effet. Selon l'art. 36 al. 4 LaCC, les dépositions sont résumées au procès-verbal de l'audience dans ce qu'elles ont d'utile à retenir.

Toute personne qui estime qu'une mesure de protection s'avère nécessaire pour assurer la protection d'un-e mineur-e en informe le Tribunal de protection. Ce dernier prend en plus d'office toutes les mesures de protection des mineurs prévues par le CC⁴⁰.

Pour la prise en charge des frais et honoraires du curateur/de la curatrice désigné-e en vertu de l'art. 314a^{bis} CC, les dispositions sur l'assistance judiciaire s'appliquent par analogie⁴¹.

b. Chambre de surveillance (Cour civile de la Cour de Justice)

Selon l'art. 126 al. 1 let. b LOJ, la Chambre de surveillance exerce la surveillance entre autres sur le Tribunal de protection. Elle connaît en plus des recours dirigés contre les décisions de ce dernier⁴². La Chambre de surveillance siège dans la composition de trois juges⁴³.

c. Service de protection des mineur-e-s

Le Service de protection des mineur-e-s (SPMi) fait partie de l'Office de l'enfance et de la jeunesse. Cet office est régi par la LOJeun et a pour mission de favoriser l'éducation des enfants et des adolescents, en coordonnant et encourageant les efforts de la famille et des institutions publiques et privées et en assurant la protection de la santé physique et morale de la jeunesse⁴⁴. Selon l'art. 6 LOJeun, les chefs de service de l'office ainsi que les collaborateurs qui sont en rap-

³⁷ Art. 104 al. 1 et 2 LOJ.

³⁸ Art. 31 al. 1 LaCC.

³⁹ Art. 35 let. b LaCC.

⁴⁰ Art. 78 LaCC.

⁴¹ Art. 21 LaCC.

⁴² Art. 126 al. 3 LOJ; art. 53 al. 1 LaCC.

⁴³ <http://ge.ch/justice/autorite-de-surveillance-section-civile-de-la-cour-de-justice>.

⁴⁴ Art. 1 LOJeun.

port direct avec les mineur-e-s, doivent disposer de la formation théorique et pratique appropriée à leur fonction.

Le SPMi assume plusieurs tâches:

- il assiste la famille dans sa tâche éducative, veille aux intérêts des mineur-e-s et intervient, s'il y a lieu, pour assurer leur sauvegarde.
- il veille à assurer des interventions socio-éducatives spécifiques auprès des mineur-e-s, de type hébergement ou en milieu familial. Ces interventions ont lieu soit dans le cadre des mesures de protection ordonnées par le TPAE (art. 307 ss CC), soit, avec l'accord ou le consentement des parents, dans le contexte de difficultés familiales qui ne nécessitent pas l'intervention spécifique du TPAE⁴⁵.
- il assume la surveillance des mineur-e-s placé-e-s hors du domicile de leurs parents.
- lors des mesures de protection de l'enfant, il procède, à la demande du Tribunal de protection, à l'audition de l'enfant et établit un rapport d'évaluation comprenant notamment les solutions proposées par les parents au sujet de l'enfant et l'opinion de ce dernier à leur sujet⁴⁶.

Dans le cadre des interventions socio-éducatives, le SPMi offre donc des conseils et des accompagnements socio-éducatifs aux familles (tâches qu'il peut déléguer à des organismes spécialisés comme la FOJ), il effectue aussi des placements hors du foyer familial et il exécute des mandats de curatelle ou de tutelle. En cas d'urgence, la mesure dite de « clause péril » permet au SPMi d'intervenir rapidement et d'ordonner le retrait de garde et le placement de l'enfant. Le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant est informé immédiatement afin qu'il se prononce sur la ratification des dispositions prises dans le cadre de cette procédure spéciale en cas d'urgence⁴⁷. Le SPMi, sa direction et son personnel, possèdent des compétences spécifiques pour l'analyse, l'évaluation de situations de mise en danger du développement des mineur-e-s et pour les formes d'interventions sociales et socio-éducatives ciblées qui découlent des évaluations. Ces interventions sont réévaluées régulièrement. Le SPMi possède aussi la connaissance du réseau des services socio-éducatifs spécialisés d'hébergement ou ambulatoires (AEMO, accueil socio-éducatif de jour, etc.) auxquels il fera appel pour des prestations socio-éducatives et psycho-sociales spécifiques. Celles-ci seront financées si elles sont agréées et autorisées légalement par les services de surveillance de l'Etat. Le SPMi peut être parfois amené à collaborer avec des institutions socio-éducatives d'autres cantons pour des hébergements d'enfants nécessitant des placements spécifiques, dans le cadre de concordats intercantonaux.

Selon l'art. 34 al. 1 LaCC, lorsqu'il s'agit d'un-e mineur-e en danger dans son développement, toute personne peut signaler la situation au SPMi. En outre, toute personne qui, dans le cadre de l'exercice d'une profession, d'une charge ou d'une fonction en relation avec les mineurs, a connaissance d'une situation d'un-e mineur-e dont le développement est menacé, *doit* la signaler au SPMi⁴⁸. L'art. 34 al. 3 LaCC énumère des exemples de personnes ayant cette obligation⁴⁹. Le

⁴⁵ Ces deux formes d'interventions professionnelles sont généralement distinguées dans le monde francophone du travail social (France, Belgique, Suisse, Canada notamment) par les notions d'une part de « protection de l'enfance » pour les situations relatives à des mesures de protection ordonnées par les autorités judiciaires et, d'autre part, d'« aide à l'enfance » pour les situations d'interventions socio-éducatives à la demande des parents ou avec l'accord de ceux-ci. Selon la pratique genevoise, il s'agit donc de situations qui ne nécessitent pas l'intervention du TPAE, qu'il y ait placement ou non, les parents étant consentants à l'aide socio-éducative. Cette distinction entre l'aide et la protection existe aussi dans le canton de Vaud.

⁴⁶ Art. 12 al. 1 et 2 LOJeun.

⁴⁷ http://www.ge.ch/protection_mineurs/interventions.asp.

⁴⁸ Art. 34 al. 2 LaCC.

SPMi saisit le Tribunal de protection si des mesures de protection de l'enfant s'avèrent nécessaires⁵⁰.

d. Unités de médecins sollicités pour les situations de protection de l'enfant

Plusieurs unités médicales du canton de Genève sont impliquées dans le domaine de la protection de l'enfant en proposant des soins et, si nécessaire, en signalant des situations au SPMi ou au Tribunal de protection. Pour notre étude nous avons choisi de mener un entretien avec une spécialiste du Service de santé de l'enfance et de la jeunesse (SSEJ). Le SSEJ fait, comme le SPMi, partie de l'Office de l'enfance et de la jeunesse. Il s'agit d'un service de santé publique de l'enfant et de pédiatrie sociale et préventive, chargé de promouvoir et de protéger la santé de la jeune population genevoise, de même que de prévenir les maladies et conduites à risque.

e. Institutions socio-éducatives

De manière générale, les institutions socio-éducatives reconnues dans le canton de Genève accueillent des enfants en hébergement pour des accompagnements socio-éducatifs ou suivent éducativement des enfants dans leurs familles, à la demande du SPMi. Dans les deux cas, avec l'accord des parents ou sur base de mesure de protection comme le retrait du droit des parents de déterminer le lieu de résidence (anciennement « retrait du droit de garde »). Pour les prestations socio-éducatives qui ne recouvrent pas d'hébergement de l'enfant, ces dernières peuvent prendre la terminologie d'Accueil Educatif en Milieu Ouvert (AEMO), généralement au travers de visites et conseils éducatifs en milieu familial, ou encore d'Accueil Socio-éducatif de Jour (ASEJ), généralement par des structures socio-éducatives qui accueillent en journée, hors horaire scolaire, les enfants et les mineurs dans une perspective éducative et sociale. Pour notre étude nous avons mené un entretien avec un membre de la direction de la Fondation Officielle de la Jeunesse (FOJ) qui est une fondation de droit public avec siège à Genève⁵¹. Selon l'art. 2 LFOJ, son but c'est d'assurer l'accueil résidentiel d'enfants et d'adolescents, tout spécialement de ceux qui, pour des raisons d'ordre éducatif, ne peuvent être élevés dans leur famille. Pour cela, elle met à la disposition des autorités et - dans la mesure du possible - des particuliers, les établissements qu'elle possède et, le cas échéant, ceux qu'elle estime devoir créer en cas de besoin⁵². La FOJ peut aussi offrir des prestations socio-éducatives auprès des familles sans placement des enfants (AEMO : action éducative en milieu ouvert). Ces établissements tendent, selon l'art. 3 al. 2 LFOJ, à l'observation du/de la mineur-e et à sa réadaptation au milieu familial.

⁴⁹ Membres des autorités scolaires et ecclésiastiques, professionnels de la santé, enseignants, intervenants dans le domaine du sport et des activités de loisirs, employés des communes, fonctionnaires de police, travailleurs sociaux, éducateurs, psychologues actifs en milieu scolaire et éducatif, psychomotriciens et logopédistes.

⁵⁰ Art. 34 al. 7 LaCC.

⁵¹ Art. 1 al. 1 et 2 LFOJ.

⁵² Art. 3 al. 1 LFOJ.

1.1.2. Système organisationnel

Ce sous-chapitre résume succinctement le fonctionnement entre les acteurs décrits ci-dessus⁵³.

Au début de la procédure devant le Tribunal de protection, procédure qui nous intéresse spécifiquement dans cette étude, il y a un signalement de situation d'enfant en difficulté ou en danger qui parvient directement au Tribunal de protection ou par l'intermédiaire du SPMi. Lorsque le Tribunal de protection reçoit un signalement, il ouvre un dossier et demande quasi systématiquement un rapport au SPMi. Dans son rapport, le SPMi peut proposer différentes actions au Tribunal de protection :

- le SPMi estime qu'il n'y a pas besoin de mener une action et, dans la mesure où il suit la conclusion du SPMi, le Tribunal de protection clôt le dossier
- le SPMi poursuit son action d'entente avec les parents et le Tribunal de protection clôt le dossier
- le SPMi estime qu'il y a besoin de mener une action et les parents ne sont pas d'accord: dans cette dernière hypothèse, le SPMi demande au Tribunal de protection une enquête plus approfondie et/ou un mandat de protection, le cas échéant comportant une limitation de l'autorité parentale.

Comme évoqué plus haut, si c'est le SPMi qui reçoit le signalement, il s'adresse au Tribunal de protection dans les cas où une collaboration avec les parents n'est pas possible et qu'il y a lieu de solliciter l'examen de la situation par le TPAE pour protéger le/la mineur-e. Si ce dernier prend une décision judiciaire, le SPMi peut recevoir un mandat, en particulier une curatelle d'appui éducatif ou un mandat de placement.

Le Tribunal de protection peut désigner un-e avocat-e de l'enfant qui représente ce dernier dans la procédure devant toutes les instances selon l'art. 314a^{bis} CC et qui peut collaborer avec les autres acteurs pour recevoir des informations. Les recours contre les décisions du Tribunal de protection doivent être adressés à la Chambre de surveillance, laquelle sollicite également dans certains cas le SPMi, essentiellement pour obtenir une nouvelle évaluation de la situation.

Le SSEJ peut intervenir soit au début de la procédure en signalant une situation, soit à la fin de la procédure dans le cadre d'un mandat thérapeutique.

La FOJ collabore principalement avec le SPMi qui organise le placement des enfants ou recherche des prestations socio-éducatives en milieu familial que la FOJ peut assurer. Elle peut être sollicitée par le Tribunal de protection afin de lui fournir des informations, par exemple lorsque l'enfant a déjà été en contact avec une institution socio-éducative de la FOJ, avant ou pendant la procédure. D'autres associations assurent aussi le placement d'enfants ou des AEMO, ainsi par exemple l'ACASE.

1.2. Les axes thématiques

Rappelons ici, comme évoqué en introduction et dans la description de la démarche méthodologique, que les propos des personnes interviewées résumés dans ce chapitre ne représentent pas l'exhaustivité des opinions possibles de toutes les personnes impliquées dans l'application des mesures de protection de l'enfant dans le canton de Genève.

⁵³ Pour un aperçu des principales collaborations entre les acteurs cf. annexes, tableau no. 3.

C'est dans le contexte du changement du cadre légal genevois et notamment de la création du TPAE que les observations recueillies auprès de l'échantillon d'acteurs du canton de Genève sur les quatre axes thématiques de l'étude sont reprises et synthétisées ci-après. Ainsi, l'on évoquera successivement la question de l'interdisciplinarité, l'audition de l'enfant, la représentation de l'enfant et l'accès à la justice.

1.2.1. Interdisciplinarité

Le législateur fédéral prévoit dans sa version française de l'article 440 du Code civil, la mise en œuvre d'une autorité interdisciplinaire pour la protection de l'adulte, judiciaire ou administrative. En conséquence, le législateur cantonal genevois a institué le Tribunal de Protection de l'Adulte et de l'Enfant (TPAE), au premier janvier 2013, passant de la structure du/de la juge-e unique de l'ancien Tribunal tutélaire à l'institution d'une structure et d'un collège interdisciplinaire de trois membres. Le canton de Genève a donc choisi expressément pour la nouvelle structure du TPAE une forme d'interdisciplinarité concrète et « visible », par la présence en son sein d'un collège de trois personnes, de formations différentes et chargées de prendre des décisions de manière interdisciplinaire en matière de protection de l'enfant. Ce collège comprend un-e Président-e, de formation juridique puisque juge de carrière, et deux juges assesseurs, à savoir un-e médecin, éventuellement psychiatre, et une personne qualifiée en psychologie ou en travail social, ou ayant une expérience probante en lien avec ces deux champs d'activité. Les juges assesseurs sont élus pour le TPAE et certains ne sont pas spécifiquement formés à la protection à l'enfance

A. Etat des lieux

Les membres interviewés du TPAE genevois déclarent avoir été élus conformément au processus établi dans le canton de Genève; à savoir une élection par le Grand Conseil genevois pour y représenter respectivement les secteurs du droit, de la psychiatrie, de la psychologie, du travail social et les milieux de représentation du droit des patients.

En complément de ce qui est déjà mentionné ci-dessus, nous tenons à relever des informations spécifiques recueillies autour des cinq aspects suivants:

- La composition et le fonctionnement interdisciplinaire du TPAE
- Les compétences requises pour les juges et les juges assesseurs du TPAE
- La délimitation des responsabilités et des tâches entre le TPAE et le SPMi
- L'état des ressources et des besoins en moyens du nouveau système de protection
- La dimension interdisciplinaire au sein de l'instance de recours et de surveillance

a. La composition et le fonctionnement interdisciplinaires du TPAE

Les informations recueillies dans les entretiens laissent entendre que les juges assesseurs en charge des situations de mineur-e-s sont bien d'une part des psychologues, et d'autre part des personnes ayant une expérience de travail psychosocial ou social. La formule de ce collège du TPAE reflète une conception « praxéologique », c'est à dire pratique de l'interdisciplinarité, ceci en vue d'assurer une prise de décision opportune et pluridisciplinaire de protection si nécessaire. A noter toutefois que pour représenter le travail social, la formation supérieure, spécifique, complète et certifiée en Suisse par une Haute école de travail social n'est pas strictement nécessaire. L'étude n'a pas permis, faute de temps, de faire une analyse ad hoc de l'ensemble des cursus des juges assesseurs élus. On relèvera toutefois que certaines personnes sont au bénéfice d'une

certification de formation complémentaire dans le domaine spécifique de la protection de l'enfance.

L'interdisciplinarité dans la prise de décision par le TPAE nous a été décrite par la plupart de nos interlocuteurs sous la forme suivante. Le/la Président-e du collège du TPAE instruit la situation, convoque les juges assessseurs qui consultent le dossier d'instruction avec l'ensemble des pièces et rapports divers. De même, le/la Président-e gère les aspects formels de la procédure dans l'audience où peuvent être présents les détenteurs de l'autorité parentale ou le/la représentant-e légal, les professionnels convoqués et les éventuels experts. Les juges assessseurs sont ainsi impliqués dans la réflexion portant sur la décision – le cas échéant incluant une limitation de l'autorité parentale - par leurs questions en audience, par leurs remarques et par leurs observations sans restriction aucune. Une fois la séance terminée, le collège sous la direction du/de la Président-e délibère en prenant en compte les perceptions et observations respectives. Un accord est généralement trouvé consensuellement pour la décision ordonnant si nécessaire une mesure de protection. Le/la Président-e rédige ensuite la décision, hors présence des assessseurs, avec notamment la motivation en droit.

En ce qui concerne la situation du juge assesseur, il est ressorti de nos entretiens, que les tarifs financiers des prestations des juges assessseurs sont différents en regard de leurs qualifications et du domaine qu'ils représentent.

Enfin, nous relevons que du point de vue de quelques personnes interviewées, il se pourrait qu'un allongement de la procédure lors de situations suivies par le TPAE, dans les phases d'instruction et de détermination de la décision de protection, soit constaté depuis 2013. Cela serait imputable au temps nécessaire à la procédure et au nombre d'acteurs impliqués. Une attention particulière devrait peut-être être portée ces prochaines années à cette impression, afin de voir si elle se trouve confirmée dans la réalité et alors d'examiner si cet allongement a un impact négatif, positif ou neutre du point de vue des besoins de l'enfant et de la famille.

De manière plus générale quelques-uns de nos interlocuteurs ont émis l'idée de l'opportunité de la réflexion sur la création d'une juridiction spécifique pour les enfants et les familles, afin de réunir toutes les compétences nécessaires au sein d'une seule instance.

b. Les compétences requises pour les juges et les juges assessseurs du TPAE

Dans l'interdisciplinarité évoquée par nos interlocuteurs du TPAE, un point particulier a été mis en avant. Il concerne les compétences personnelles nécessaires sur le plan humain pour exercer le rôle de juge au sein du collège. Parmi celles-ci la capacité d'écoute, la capacité de prendre en compte les aspects humains des situations, la capacité appropriée de parole auprès des justiciables, la capacité de prendre en compte les aspects relationnels complexes et de souffrance des personnes liées à la procédure. Une forme de sensibilité et d'expérience de vie en rapport avec la complexité des facteurs interagissant dans les situations semble donc être un critère très important dans les compétences attendues.

c. La délimitation des responsabilités et des tâches entre le TPAE et le SPMi

En lien avec l'interdisciplinarité du TPAE nous avons observé, à travers nos entretiens, une certaine reconfiguration des relations institutionnelles, des collaborations et des compétences pratiques, avec l'ensemble des acteurs et instances d'aide et de protection des mineur-e-s sur Genève (SPMi, FOJ, etc.). La situation laisse toutefois apparaître un certain flou et un questionnement parmi les membres interviewés du TPAE et les spécialistes interviewés des services presta-

taires d'interventions socio-éducatives, sociales et de santé (SPMi, SSEJ, FOJ) sur le « Qui fait quoi ? ». Le questionnement tourne autour de la clarification nécessaire entre acteurs sur les responsabilités et les tâches respectives, dans les activités d'aide et de protection de l'enfance. Le TPAE s'occupe-t-il par exemple du choix du lieu d'hébergement spécifique adapté aux besoins de l'enfant considéré, si un placement est nécessaire, ou encore du contenu d'une action éducative particulière et nécessaire, comme l'AEMO ou l'ASEJ ? Sur base de quelles compétences, de quelles pratiques et de quelles formations ? Le TPAE va-t-il par la suite suivre au quotidien et professionnellement les aspects domestiques et éducationnels du placement ou de la prestation en milieu ouvert ? En ce sens les acteurs socio-éducatifs ont relevé la nécessité de séances d'informations et de coordination pour clarifier les activités de chacune des instances dans cette phase de mise au point du TPAE. Nous avons observé dans les questions évoquées par les personnes interviewées un réel besoin de mise à niveau des connaissances et de reconnaissance nécessaire des compétences respectives entre le TPAE, le SPMi et les autres entités. Ceci dans le but de ne pas mélanger les statuts, les rôles et les compétences auprès des familles et des enfants, tels qu'exercés par chacune des instances. En ce sens, les acteurs du SPMi ont aussi suggéré qu'une coordination se poursuive à l'avenir.

d. L'état des ressources et des besoins en moyens du nouveau système de protection

La problématique des ressources et des moyens consacrés à la nouvelle forme du système d'aide et de protection de l'enfance et de la jeunesse dans le canton de Genève dans sa perspective d'interdisciplinarité a été évoquée à plusieurs reprises. Il semble que les ressources, aux dires de nos interlocuteurs du TPAE, doivent encore être renforcées (dans le champ de la protection de l'enfance), afin d'augmenter la capacité de prise en compte de la complexité des situations et pour assurer le temps nécessaire à l'évaluation et à la concertation nécessaire pour les prises de décision avec l'ensemble des acteurs, ainsi qu'avec les familles et les enfants eux-mêmes. Pour les interlocuteurs non membres du TPAE, du temps est nécessaire à la coordination et la régulation de l'ensemble du système d'aide et de protection.

e. La dimension interdisciplinaire au sein de l'instance de recours et de surveillance

L'autorité de recours et de surveillance, dont le rôle incombe à la Chambre de surveillance de la Cour civile de la Cour de Justice, n'a pas de composition interdisciplinaire ; elle est donc composée de trois juges de carrière. Nous avons essayé d'identifier de quelle manière la décision prise par un collège interdisciplinaire pouvait être revue par une autorité de surveillance, composée la plupart du temps de compétences purement juridiques, et d'identifier les conséquences par rapport à l'approche interdisciplinaire de la première instance. De nos entretiens avec des membres de l'autorité de protection et un juge de la Chambre de surveillance il est ressorti que les questions portées devant l'autorité de recours sont essentiellement juridiques, raison pour laquelle ils ne verraient pas une nécessité dans un changement au sein de l'autorité de recours. Néanmoins, le fait que la décision prise par le TPAE contienne une motivation qui reflète une réflexion interdisciplinaire a été relevé comme important.

B. Commentaire et questions

Selon notre analyse, nous pouvons constater que l'interdisciplinarité est une composante de l'APEA, compte tenu des différentes formations des membres du collège, et qu'elle concerne la prise d'information et de décision des mesures de protection. L'interdisciplinarité est mise en œuvre au sein du TPAE avec conviction et pragmatisme. La personnalité et les compétences humaines des juges sont tout aussi fortement mises en avant que le contenu et le cadre de référé-

rence respectif des disciplines connues par les juges. Un questionnement appelle des précisions sur la délimitation des tâches et des responsabilités entre les personnes membres du TPAE et les autres interlocuteurs directement actifs dans le champ de l'aide et de la protection de l'enfance, notamment en ce qui concerne l'organisation de prestations socio-éducatives et psychosociales. La question des moyens et des ressources pour la nouvelle organisation du TPAE reste d'actualité en regard notamment de la complexité des situations qui y sont traitées, du rythme des autorités et de celui de la vie des familles et des enfants face aux institutions. Ceci ramène aux questions générales de la régulation des normes sociales⁵⁴ et du contrôle social⁵⁵.

Au terme de l'état des lieux et de l'analyse de ce premier axe, nous relevons comme perspectives d'ajustement et d'évolution du système dans l'intérêt de l'enfant les questions suivantes :

- La qualité du système général et coordonné d'aide et de protection des mineur-e-s entre TPAE, SPMi et autres instances socio-éducatives et de santé pourrait-elle encore être renforcée par une meilleure connaissance respective des compétences et prérogatives des instances et de leurs acteurs, dans le « Qui fait quoi » ?
- la qualité de l'interdisciplinarité pourrait-elle encore être renforcée au sein du TPAE, par des soutiens à la formation continue aux disciplines et professions intégrées au TPAE en lien avec le champ de l'enfance et de la famille, par ex. par des journées d'études sur la prise de décision en collège, interventions ou supervisions à finalité interdisciplinaire ?
- La qualité de l'approche interdisciplinaire et des compétences humaines des membres du TPAE pourrait-elle encore être améliorée par un protocole ou un canevas des bonnes pratiques à suivre dans la procédure d'évaluation de la situation par l'implication des juges assesseurs en amont de l'audience et de la décision du TPAE ?

1.2.2. Audition

A. Etat des lieux et analyse

Dans ce chapitre, nous souhaitons faire apparaître, sous forme condensée, les considérations des personnes interviewées au sein du TPAE et des acteurs externes par rapport à l'audition. Il s'agit d'une part de la pratique et de la forme de l'audition (par le TPAE ou déléguée), ensuite des qualités et compétences requises pour les personnes responsables de l'audition ainsi que des conditions formelles de l'audition.

Toutes les personnes interviewées ont évoqué l'existence d'auditions de l'enfant dans le cadre des procédures mises en œuvre par le TPAE. Cette audition n'est toutefois pas systématique au regard de différentes circonstances, selon nos interlocuteurs. D'après certains de nos interlocuteurs, la nécessité de l'audition par le TPAE doit être bien évaluée en regard de l'âge de l'enfant, du contexte et d'autres auditions déjà réalisées sous différentes formes (par exemple dans le cadre d'expertises pédopsychiatriques ou d'évaluations déjà menées par le SPMi), des impacts psychosociaux et sociaux de la procédure et de la suite pour l'enfant. Au regard de l'importance symbolique et concrète de cet événement pour l'enfant il faut que l'audition soit utile pour la décision de prise (ou non) de mesures tout en tenant compte du bien de l'enfant. Par ailleurs, le souci d'éviter à l'enfant l'instrumentalisation de son audition est revenu à plusieurs reprises. La néces-

⁵⁴ DE SINGLY.

⁵⁵ NEYRAND.

sité de recueillir son point de vue dans des situations particulièrement complexes ou inextricables a aussi été relevée.

Pour la majorité d'entre eux la nécessité de l'audition de l'enfant par le TPAE ou par une autre instance explicitement déléguée comme le SPMi doit être bien posée par le TPAE au niveau de l'instruction. La délégation de l'audition au SPMi et sa mise en œuvre apparaissent comme suffisantes pour un certain nombre de situations d'évaluations sociales effectuées par le SPMi. Toutefois selon le type de demande d'évaluation adressée par le TPAE au SPMi, il n'y a pas nécessairement d'audition de l'enfant - selon nos interlocuteurs - au sein du SPMi. Il ressort que les « auditions » ne sont pas toujours menées en tant que telles, ni que leur contenu ne soit rapporté en ce sens au TPAE. Cette question serait à aborder et clarifier dans le cadre des réunions de régulation entre le TPAE et le SPMi.

En ce qui concerne les compétences pour l'audition d'un enfant dans une procédure civile, les compétences humaines, l'expérience de vie et les compétences relationnelles et techniques ont été évoqués sous une forme ou une autre par tous les interlocuteurs. Ceci rend compte, à notre avis, du caractère important conféré à cet événement et de la mise en avant de la relation qui y est créée entre l'enfant et ses interlocuteurs ; ceci ressort autant du point de vue des membres du TPAE que de celui des acteurs des services interviewés. Il semblerait donc, délégation ou pas, que les meilleures compétences humaines et techniques doivent être mobilisées pour l'audition. Pour les compétences humaines, cela renvoie, de l'avis de nos interlocuteurs, au degré de maturité personnelle des auditeurs et de leurs capacités à transposer leurs expériences de vie acquises. Pour les compétences techniques cela renvoie aux compétences acquises par des formations sur « l'audition » afin de déjouer tant que se peut les différents pièges, allant d'une instrumentalisation de l'enfant et de l'influence par les questions posées, jusqu'à une traumatisation de l'enfant par un mode interrogatoire inadéquat. Il en ressort donc la nécessité d'assurer que les compétences nécessaires soient bien présentes et bien acquises - quel que soit le lieu, l'acteur et l'instance qui auditionne. Il incomberait de voir alors si ces compétences sont attestées par des formations et si l'Etat et ses institutions mettent à disposition l'opportunité de ces formations à toutes les personnes concernées, y compris les juges assesseurs pour le TPAE.

Le thème de l'infrastructure adaptée pour les auditions a été abordé à plusieurs reprises par les personnes interviewées. Là aussi l'importance a été mise sur les conditions d'accueil à cette audition autant dans les formes que dans les caractéristiques des locaux adéquats. De l'avis général, le lieu de l'audition doit être humainement adapté, ni trop solennel, ni complètement banalisé.

En ce qui concerne la procédure et le contenu de l'audition, les membres interviewés du TPAE rapportent ce qui suit : il y a généralement prise de notes par le/la Président-e du collège qui mène l'audition. Les juges assesseurs peuvent poser des questions. Cette audition peut réunir autour de l'enfant les membres du TPAE, le/la représentant-e du SPMi ainsi que le curateur ou la curatrice de représentation le cas échéant. Nos interlocuteurs ont toutefois émis des questionnements par rapport aux effets inopportuns d'un grand nombre de personnes autour de l'enfant à l'audition. Au terme de l'audition, le/la Président-e, sur la base de ses notes, dicte un résumé des propos tenus au greffier ou à la greffière qui rédige le procès-verbal en présence des parties présentes, soit également de l'enfant. L'enfant peut participer à la formulation du résumé dans la mesure où ce résumé est dicté en sa présence pour qu'il puisse réagir à sa formulation. Il est rendu attentif au fait que ce résumé est mis au dossier. Le processus est empirique. Il n'y a pas de protocole et par ailleurs, les juges du Tribunal tutélaire consignaient déjà avant 2013 les pro-

pos de l'enfant dans un procès-verbal. La question de la consignation des propos de l'enfant par le SPMi lors de son enquête sociale mériterait d'être posée puisque le TPAE renonce parfois à l'audition de l'enfant du fait que le SPMi a déjà eu l'occasion de l'entendre. Cette formalisation aiderait certainement à clarifier dans quel cadre le SPMi a entendu l'enfant au sens des art. 314 ss CC.

B. Commentaire et questions

Au terme de l'état des lieux et de l'analyse de ce deuxième axe, il s'avère en résumé que le TPAE intègre l'audition dans sa procédure d'instruction. Toutefois il ne procède à des auditions que de cas en cas. Les acteurs interviewés ont une conscience aiguë de la portée de cette intervention pour l'enfant. Le TPAE considère que l'audition peut être déléguée. Dans la situation actuelle les qualités humaines des membres du TPAE semblent prévaloir sur les compétences techniques d'audition. Une formation à l'audition semble s'imposer, de l'avis de l'ensemble des acteurs considérés. Des éléments de formes pour une audition répondant aux besoins de l'enfant comme l'infrastructure (lieux, mobilier et aspects ergonomiques), la qualité de l'accueil et la mise en confiance sont évoqués comme incontournables pour garantir que l'audition sera réalisée dans le respect du bien et de l'intérêt de l'enfant.

Les questions suivantes pourraient être relevées par rapport à la pratique genevoise de l'audition dans une perspective d'ajustement et d'évolution du système de protection des mineur-e-s :

- L'examen de la nécessité de l'audition dans le cadre d'une procédure, que ce soit par le TPAE ou par délégation au SPMi a-t-il été fait ? Par qui, comment et à quel moment de la procédure l'audition est-elle menée ?
- La forme de consignation des propos, sous forme de résumé ou autre, a-t-elle été débattue et bien régulée entre le TPAE et/ou les instances à qui l'audition est déléguée ?
- Le nombre de personnes présentes à l'audition et les impacts divers de l'audition ont-ils été mesurés à l'aune de l'intérêt de l'enfant ?
- La nécessité de posséder des compétences techniques et relationnelles à l'audition, quelle que soit l'instance et l'acteur qui la réalise, engendre-t-elle une formation ?
- La qualité de l'infrastructure pour l'audition (local, son aménagement, etc.) a-t-elle été examinée ?

1.2.3. Représentation juridique

A. Etat des lieux et analyse

Selon l'art. 5 al. 3 let. I LaCC, le/la juge du TPAE est compétent-e pour la désignation du curateur de représentation selon l'art. 314a^{bis} CC. Sur la base des informations recueillies lors de nos entretiens, nous faisons état dans ce chapitre de quelques appréciations et observations sur la pratique de la désignation du curateur de représentation, le profil et le rôle du curateur ainsi que des obstacles pouvant poser un frein à la nomination d'un tel curateur.

Il ressort de nos entretiens, que les appréciations par rapport à la pratique de désigner un curateur ou une curatrice de représentation, sont fortement divergentes. Si de la part de la juge du TPAE, une désignation plus fréquente par rapport à l'ancien droit, mais toujours très rare, est invoquée, d'autres acteurs semblent observer une hausse du nombre de curateurs de représentation nommés. Le TPAE a désigné en 2013 34 curateurs de représentation de l'enfant dans la procédure et 6 au premier semestre 2014. Nos interlocuteurs tant du TPAE, que des prestataires

de service et des représentants juridiques, sont unanimes pour affirmer qu'un curateur serait nommé plus fréquemment lors de situations complexes, conflictueuses. Selon la juge du TPAE, la raison de la rareté de désignation d'un curateur ou d'une curatrice de représentation réside dans le fait que le SPMi intervient systématiquement dans les situations référées au TPAE et qu'il est par conséquent considéré en tant que porte-parole des mineur-e-s et de leurs intérêts. Ce n'est que lorsque le litige est à ce point conflictuel, lorsque le SPMi n'est plus en mesure de faire valoir l'intérêt de l'enfant, qu'est désigné un curateur ou une curatrice de représentation. Selon l'un de nos interlocuteurs, il se pourrait aussi que la demande d'un tel curateur, dans certains cas expressément faite par un-e mineur-e placé-e, ne soit pas entendue.

En cas de placement en milieu fermé, un curateur ou une curatrice de représentation est toujours nommé-e, selon nos interlocuteurs. Selon notre interlocuteur de la FOJ, les désignations pourraient même avoir augmenté suite à une hausse de placements en milieu fermé depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit.

En ce qui concerne le choix de la personne pour cette curatelle de représentation, par un juge de carrière du TPAE, celui-ci ou celle-ci semble se baser sur un réseau de « connaissances » d'avocats compétents et actifs dans le domaine de la protection de l'enfant. En l'état, les critères de formation et les expériences de ces curateurs dans le domaine de la protection de l'enfant ne sont pas spécifiquement établis. A ce sujet, nous avons retenu de nos entretiens des revendications d'une professionnalisation du système avec une formation et certification spécifiques. Le rôle de l'association *Kinderanwaltschaft Schweiz*⁵⁶, une association active surtout en Suisse alémanique, qui a élaboré, entre autres, des standards de qualité pour des représentants d'enfants⁵⁷, a été mentionné comme modèle.

Le profil du curateur de représentation doit disposer, selon l'art. 314a^{bis} al. 1 CC, de l'expérience en matière d'assistance et dans le domaine juridique. Nos interlocuteurs ont confirmé l'importance de ces dimensions. Si toutefois la maîtrise des aspects juridiques est assurée du fait que cette fonction est occupée par des avocats, selon les personnes interviewées, les compétences et l'expérience dans le domaine du développement de l'enfant seraient tout aussi importantes. Une formation en psychologie du développement de l'enfant, voire une formation sur la parole de l'enfant en justice seraient des atouts d'une grande utilité pour ce rôle de représentant dans la procédure. Une autre composante non négligeable du profil serait, selon plusieurs personnes interviewées, le sens de la collaboration et la capacité de travailler de manière constructive, en réseau et au service de l'enfant.

Ce qui nous amène à la question du rôle de ce curateur dans la procédure devant l'autorité de protection, le TPAE. Serait-il amené à fonctionner en tant que porte-parole de l'enfant ou en défenseur de l'intérêt de l'enfant ? Il est ressorti de nos entretiens que le curateur est censé avoir un rôle de porte-parole de l'enfant, donc de faire valoir le point de vue de l'enfant vis-à-vis des autorités, des autres intervenants. Néanmoins, tout en étant porte-parole, selon plusieurs personnes, le curateur doit faire preuve de bon sens, disposer d'une vision à long terme et avoir un rôle de conseil pour l'enfant. C'est par rapport à ces derniers éléments qu'une délimitation des rôles peut certaines fois être nécessaire, ce que préconisent les répondants au sein du SPMi,

⁵⁶ Cf. pour de plus amples informations sur l'association ainsi que son projet « Child friendly justice 2020 » sous www.kinderanwaltschaft.ch.

⁵⁷ Pour le descriptif de l'avocat de l'enfant établi par *Kinderanwaltschaft Schweiz* cf. sous : http://kinderanwaltschaft.ch/sites/default/files/uploads/kian_ka_berufsbild_v05_20130507.pdf.

étant donné que le SPMi est en charge de veiller au bon développement de l'enfant. Une meilleure connaissance du travail et des rôles de chaque acteur de la protection de l'enfant est un des facteurs pour améliorer le fonctionnement du système.

Un autre élément primordial soulevé par nos interlocuteurs pour le curateur selon l'art. 314a^{bis} CC est son indépendance face aux parents. Par ailleurs, la rémunération du curateur ou de la curatrice désigné-e semble parfois être un frein, si cette dernière incombe aux parents quand leur situation financière est telle que l'assistance judiciaire ne peut être invoquée. Cet aspect économique semble jouer un rôle non négligeable, puisque les parents sont généralement réticents à rémunérer le curateur ou la curatrice.

L'avis global des personnes interviewées face à l'institution du curateur de représentation semble positif, malgré les diverses considérations ci-dessus. Il est considéré comme un avantage et un renforcement de la position de l'enfant dans la procédure.

B. Commentaire et questions

La désignation du curateur de représentation ne semble pas encore être une pratique systématique dans le Canton de Genève, mais seulement une dimension parmi d'autres dans une constellation d'une grande complexité. Une raison pourrait être la non-existence d'un réseau d'avocats formés spécifiquement connus et reconnus dans le canton, étant donné que le TPAE semble plutôt désigner des avocats selon les affinités et les expériences acquises. La mise en place d'une commission pour les droits de l'enfant au sein de l'Ordre des avocats de Genève, initiative à laquelle a participé Juris Conseil Junior et qui s'inscrit dans le prolongement de son association, est dans ce sens un pas important qui mérite être relevé⁵⁸.

Suite à cet état des lieux sur la pratique et la compréhension du rôle de ce curateur, les questions suivantes pourraient être posées pour améliorer le système :

- Une sensibilisation d'envergure de tous les acteurs, TPAE et services de prestations dans l'aide et la protection de l'enfant, a-t-elle été envisagée afin de clarifier le rôle du curateur de représentation?
- Une formation spécifique pour les avocats représentant les enfants, par l'ordre des avocats ou une autre entité spécialisée, a-t-elle déjà été envisagée ?
- La question de la rémunération a-t-elle été abordée par l'ordre judiciaire et l'ordre des avocats dans une optique d'égalité de traitement de l'enfant dans son accès à un curateur de représentation ?

1.2.4. Accès au système de protection

A. Etat des lieux

La question générale qui était sous-jacente dans cette thématique était de voir dans quelle mesure un meilleur accès par et pour les enfants au système de protection était favorisé avec la

⁵⁸ Cf. article „Les avocats se mobilisent pour défendre les enfants“, Sophie Roselli, Tribune de Genève du 17 novembre 2014. Consulté le 30.11.2014 sur le site de Juris Conseil Junior:

<http://www.jcj.ch/site/fr/articles/creation-dune-commission-sur-les-droits-de-lenfant-au-sein-de-lordre-des-avocats-de-geneve>.

structure APEA mise en place dans les cantons étudiés, ceci en particulier pour des populations d'enfants qui auraient été considérées comme plus vulnérables.

Il est ressorti du point de vue général de nos entretiens que le nouveau droit n'a pas eu d'influence sur l'accès des mineurs au système de protection.

Toutefois quelques constats ont pu être faits sur cette question d'accès. Ils se situent surtout autour du signalement, de la prévention et de l'information ainsi que des groupes d'enfants particulièrement vulnérables.

En ce qui concerne le signalement, il a été relevé par la juge interviewée du TPAE que le système de détection de cas de maltraitance ou d'enfants livrés à eux-mêmes s'était amélioré depuis les années 90. Cela tient au fait du réseau mis en place dans le canton de Genève avec les infirmières scolaires, les pédiatres, les maternités et les milieux scolaires publics qui jouent un rôle important en matière de signalement.

A ce sujet, les questions suivantes ont été évoquées par une autre personne : tous les signalements de mise en danger ou de besoin de l'enfant sont-ils bien pris en considération pour évaluation et traitement, qu'ils soient traités par le SPMi ou par le TPAE ? De même ont-ils tous lieux d'être ? Une non-entrée en matière peut amener un risque de détérioration vers des situations plus aigues, tandis que le principe de (sur)précaution renvoie lui à une autre facette de la question, celui du contrôle social par le sur-signalement. Les personnes interviewées au sein du SPMi ont indiqué par exemple que l'intervention n'était prévue qu'à partir du moment où le développement était mis en danger, et tant qu'il n'y a pas d'indice de danger pour le développement, certains signalements ne sont pas pris en considération.

En ce qui concerne la prévention et l'information, ce qui précède sur le signalement nous amène également à quelques constats. De l'avis de plusieurs acteurs, le renforcement de la prévention au niveau de l'aide aux enfants doit être envisagé par le fait qu'ils devraient être mieux informés pour savoir à qui ils pourraient s'adresser en cas de problèmes ou de besoins. La mise à disposition de conseils téléphoniques, comme le prévoit Juris Conseil Junior⁵⁹ dans le canton de Genève, a été évoquée en tant que bonne option. Du côté des professionnels du réseau d'aide et de protection, ceux-ci devraient aussi disposer de meilleurs outils et des formations nécessaires afin de pouvoir prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans les situations où l'aide du SPMi et/ou la protection du TPAE est requise.

En outre, également à titre préventif selon l'un de nos interlocuteurs, l'aide et le soutien à la parentalité par des moyens et des programmes plus importants et plus ciblés devraient être un objectif privilégié. Notamment par le biais des programmes sociaux d'aide aux parents et aux enfants qui pourraient alors y bénéficier de conseils et de guidance, sans contrôle social et sans ouverture de dossiers au SPMi.

Enfin, de nos entretiens il est ressorti que les enfants particulièrement vulnérables, par le fait qu'ils auraient un accès plus difficile au système de protection que les autres, seraient les enfants non-scolarisés et ne fréquentant pas de crèches. Selon plusieurs interlocuteurs, il s'agirait aussi des enfants de parents à haut niveau socio-économique. Ces parents pourraient, vu leurs capacités économiques, se protéger des systèmes sociaux et interventionnistes de l'Etat, en engageant des procédures de défense juridique, en offrant à leurs enfants des prestations socio-éducatives

⁵⁹ Juris Conseil Junior, Permanence juridique pour enfants et jeunes, cf. sous <http://www.jcj.ch/site/fr>.

ou psychologiques de secteurs privés ou en les confiant à des systèmes privés d'enseignement. Enfin, des difficultés dans l'accès au système de protection toucheraient également les mineur-e-s réquérant-e-s d'asile non-accompagné-e-s de 15 ans et plus.

B. Commentaire et questions

En résumé, il sied de relever que la sensibilisation auprès des professionnels de l'enfance, notamment du milieu médical et médico-scolaire se serait améliorée par rapport aux situations à signaler. Par contre, les enfants eux-mêmes ne disposeraient pas de suffisamment d'informations pour identifier à qui s'adresser et qui pourrait les guider de manière compétente dans des situations difficiles, constat qui serait à vérifier auprès des enfants eux-mêmes. Des lacunes existaient dans l'accès au système d'information et de protection pour certains groupes d'enfants. Par ailleurs, à titre préventif, des possibilités de soutien à la parentalité de type bas-seuil pour les familles, sans passer par les services sociaux, pourrait constituer une offre intéressante, peu coûteuse et efficace.

La question du signalement, de son traitement et de son sens social⁶⁰, avec la part de normalisation sociale des personnes, des familles et des enfants est complexe⁶¹. Elle n'est socialement pas neutre et elle peut être traversée de logiques de valeurs et de normes sociales différentes⁶². Des signalements « bagatelles » ou des signalements sur base de désaccords ou de jugements personnels de la part de voisins ou de représentants scolaires sur les normes éducatives de certains parents peuvent aussi être à l'origine de signalements finalement infondés.

Toutefois se pose alors la question du seuil de signalement et de ses critères aux autorités (SPMi et/ou TPAE) pour une aide et une protection plus spécifique du/de la mineur-e.

Dans une optique d'amélioration du système actuel, les questions suivantes pourraient être posées :

- Par quel moyen, la sensibilisation des enfants au sujet des possibilités d'aide et de protection pourrait-elle être renforcée dans les différentes institutions (publiques et privées) ?
- Pour les petits enfants en dehors du système scolaire et des crèches, quels sont les systèmes d'information qui permettraient l'accès à la protection par les autorités (SPMi et TPAE), des réflexions ont-elles déjà été menées afin de pouvoir apporter un soutien lors de situations difficiles ?

1.3. Conclusions générales Genève

Dans le canton de Genève, la mise en œuvre d'une autorité de protection interdisciplinaire a eu lieu. Elle se traduit d'une part par une composition du TPAE intégrant des juges titulaires ainsi que des juges assesseurs de différentes disciplines et, d'autre part, à travers un fonctionnement faisant participer et interagir les différentes disciplines. Ce fonctionnement interdisciplinaire permet en effet de procéder à une prise de décision sur les mesures de protection en tenant compte des différents aspects juridiques, sociologiques, psychologiques, etc. Il nous a semblé, que mal-

⁶⁰ Cf. aussi VOLL/JUD/MEY/HÄFELI/STETTLER, Kindesschutz.

⁶¹ VOLL/JUD/MEY/HÄFELI/STETTLER, Protection.

⁶² SCHULTHEIS/FRAUENFELDER/DELAY.

gré un bon démarrage au niveau d'une procédure interdisciplinaire, la participation des juges assesseurs pourrait éventuellement encore être renforcée.

Par ailleurs, il s'est surtout avéré qu'une clarification des rôles entre les différents acteurs du système de protection, mais notamment entre le TPAE et le SPMi, devrait être poursuivie afin que les tâches et compétences des acteurs respectifs soient reconnues. Une opportunité permanente d'échange dans le style d'une commission portant sur l'ajustement des processus et des activités entre ces deux entités pourrait avoir sa raison d'être. Mais aussi de manière plus large, il pourrait être utile de prévoir des échanges entre les différents acteurs afin de permettre les régulations nécessaires de tout le système de protection par rapport à la mise en place du TPAE. En conséquence, il serait important de prévoir du temps pour la coordination et la régulation de l'ensemble du système d'aide et de protection, étant donné qu'il s'agit du sujet très sensible des régulations touchant aux questions de normes et de contrôle social⁶³ dans le champ de la famille⁶⁴ et de son évolution.

En ce qui concerne l'audition, il y a deux éléments principaux à relever. Premier constat : la pratique rapportée par les acteurs du TPAE et du SPMi ne permet pas vraiment de savoir si les enfants sont entendus de manière systématique et adéquate à chaque fois que c'est nécessaire. Un autre élément, en lien avec le premier constat, est la question de la formation des personnes effectuant les auditions. A cet égard, il serait également opportun de porter attention à ce que toutes les personnes responsables disposent des compétences techniques et relationnelles. Deuxièmement, pour une audition faite par le SPMi, la question qui se pose en outre est de savoir s'il s'agit d'une audition déléguée ou si l'enfant est entendu dans le cadre de l'établissement de la situation et du rapport. Cette clarification est importante puisque selon la réponse la consignation des propos de l'enfant est impérative.

Un renforcement serait à notre avis nécessaire dans la désignation de la représentation juridique selon l'art. 314a^{bis} CC par le TPAE qui n'est pas encore une pratique courante dans le droit de protection. Des initiatives telles que la conférence de l'association Juris Conseil Junior du mois de mai 2014 dédié à cette thématique⁶⁵ ne peuvent qu'être saluées et encouragées. En effet, plusieurs questions par rapport au rôle et aux conditions de travail (notamment aussi celle de la rémunération) de l'avocat curateur nécessiteraient de plus amples discussions entre l'ordre judiciaire, l'ordre des avocats ainsi que d'autres acteurs.

Pour ce qui est de l'accès au système de protection, une bonne partie des professionnels semblent avoir conscience de leur rôle dans le signalement et semblent effectuer cette tâche de manière satisfaisante de leur point de vue. Mais bien avant que le système de signalement soit déclenché, il paraît que l'information des enfants au sujet des possibilités de conseil et d'aide devrait être reconsidérée, voire améliorée. En même temps, la mise à disposition de moyens de conseil informels pour les parents pourrait permettre de compléter l'aide à l'enfance de manière préventive, bien avant la mise en marche du système de protection officiel.

⁶³ NEYRAND.

⁶⁴ DE SINGLY.

⁶⁵ L'enfant, le curateur et l'avocat: Représentation de l'enfant par-devant les instances civiles. Conférence-débat mardi 20 mai 2014 organisée par Juris Conseil Junior. Cf. sous <http://www.jcj.ch/site/fr>.

2. Canton de Vaud

2.1. Introduction

2.1.1. Bases légales et descriptif des acteurs du canton de Vaud

A. Bases légales cantonales

Les bases légales vaudoises pertinentes pour notre étude sont les suivantes:

- Loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant (LVPAE)⁶⁶
- Loi sur la protection des mineurs (LProMin)⁶⁷
- Loi d'organisation judiciaire (LOJV)⁶⁸
- Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs (RLProMin)⁶⁹
- Règlement d'administration de l'ordre judiciaire (RAOJ)⁷⁰

B. Descriptif des acteurs dans le cadre de la législation cantonale

Pour le canton de Vaud nous avons effectué des entretiens avec différents acteurs en protection de l'enfant, à savoir deux juges de paix de deux différentes autorités de protection, un juge assesseur, une juge de la Chambre des curatelles du Tribunal cantonal, une cheffe d'un Office régional de protection des mineur-e-s (ORPM) du Service de protection de la jeunesse (SPJ), une médecin responsable du Centre les Boréales, deux membres de la direction de la Fondation Jeunesse et Familles, deux membres de l'Office des curatelles et tutelles professionnelles et une avocate consultée sur les questions de l'audition et de la curatelle de représentation.

Nous préciserons ci-après les rôles et fonctions des institutions pour lesquelles travaillent ces acteurs.

a. Autorités de protection de l'adulte et de l'enfant

Dans le canton de Vaud, c'est la LVPAE qui met en œuvre les dispositions du CC concernant la protection de l'adulte et de l'enfant et qui contient les dispositions traitant de l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant (ci-après autorité de protection). Ainsi, la LVPAE détermine les compétences de ces autorités ainsi que la procédure applicable et contient les dispositions cantonales d'application du CC⁷¹. Selon l'art. 4 al. 1 LVPAE, la justice de paix assume la fonction de l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant et le Tribunal cantonal veille à ce que l'interdisciplinarité au sein de l'autorité de protection soit garantie⁷².

⁶⁶ Loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant (LVPAE) du 29 mai 2012, 211.255.

⁶⁷ Loi sur la protection des mineurs (LProMin) du 4 mai 2004, 850.41.

⁶⁸ Loi d'organisation judiciaire (LOJV) du 12 décembre 1979, 173.01.

⁶⁹ Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs (RLProMin) du 2 février 2005, 850.41.1.

⁷⁰ Règlement d'administration de l'ordre judiciaire (RAOJ) du 13 novembre 2007, 173.01.3.

⁷¹ Art. 1 al. 1 et 2 LVPAE.

⁷² Art. 4 al. 2 LVPAE.

L'art. 107a LOJV prévoit une justice de paix par district, mais le Tribunal cantonal, avec l'accord du Conseil d'Etat, a toutefois regroupé certaines justices de paix de district en ressorts⁷³ et, finalement, il existe neuf ressorts de justices de paix⁷⁴. Chaque justice de paix est composée des juges de paix, des vice-juges et d'assesseurs et elles peuvent en outre compter sur des greffiers et du personnel administratif⁷⁵. A l'instar de ce que prévoient la quasi-totalité des cantons, de nombreuses compétences (comme par exemple la désignation à l'enfant d'un curateur au sens de l'art. 314a^{bis} CC) relèvent de la seule compétence du/de la président-e ou d'un membre de l'autorité (cf. art. 5 et 6 LVP AE).

L'art. 13 LVP AE précise que la procédure devant l'autorité de protection est introduite par une ouverture d'office, la saisine de l'autorité dans les cas prévus par le CC, le dépôt d'une requête ou par un signalement ; un tel signalement doit - dans une situation d'un-e mineur-e ayant besoin d'aide - être adressé, simultanément à l'autorité de protection et au service en charge de la protection des mineurs⁷⁶. En outre, l'art. 32 al. 1 LVP AE institue une obligation de signaler de la part de toute personne qui exerce une profession, une charge ou une fonction en relation avec les mineur-e-s. L'al. 2 de l'art. 32 LVP AE délimite de manière très large le cercle des personnes astreintes à l'obligation de signaler⁷⁷.

Toutes les situations où apparaît un besoin d'aide ne seront pas nécessairement traitées par la justice de paix. En effet, chaque signalement fait d'office l'objet d'un rapport d'appréciation du SPJ à l'autorité de protection. Sur la base du rapport d'appréciation du Service de protection de la jeunesse⁷⁸ et conformément à ce que prévoit l'art. 35 al. 1 LVP AE, l'autorité de protection a plusieurs possibilités de réagir de manière appropriée par rapport à la situation décrite : ainsi, elle peut :

- demander des mesures d'instruction complémentaires,
- clore la procédure en considérant que son intervention n'est pas nécessaire (et s'en référer à ce que prévoit l'art. 27a al. 2 LPRoMin),
- ordonner une enquête en limitation de l'autorité parentale ou des mesures provisionnelles,
- voire décider de mesures de protection au sens des arts. 307 ss CC.

Le signalant et le Service de protection de la jeunesse sont informés par l'autorité de protection de la suite donnée au signalement⁷⁹. Lorsqu'une enquête est ouverte conformément à l'art. 15 LVP AE, l'audition de la personne ou des personnes concernées par le signalement est en principe menée par l'autorité collégiale, mais peut également être confiée à un seul membre de l'autorité ou encore à une autre personne qualifiée selon ce que commande l'intérêt de la per-

⁷³ Art. 107a al. 2 LVP AE.

⁷⁴ Aigle, Broye-Vully, Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud, Lausanne, Lavaux-Oron, Morges, Nyon, Ouest lausannois, Riviera-Pays-d'Enhaut; <http://www.vd.ch/autorites/ordre-judiciaire/justices-de-paix/>.

⁷⁵ Art. 107 LOJV; <http://www.vd.ch/autorites/ordre-judiciaire/justices-de-paix/>.

⁷⁶ Art. 32 al. 1 LVP AE.

⁷⁷ Membres des autorités judiciaires, scolaires et ecclésiastiques, professionnels de la santé et membres du corps enseignant, intervenants dans le domaine du sport, préfets, municipalités, fonctionnaires de police et travailleurs sociaux, éducateurs, psychologues scolaires, psychomotriciens et logopédistes.

⁷⁸ Voir chapitre c, Service de protection de la jeunesse. Conc. le rapport d'appréciation cf. art. 34 al. 4 LVP AE.

⁷⁹ Art. 35 al. 3 LVP AE.

sonne concernée. En application de l'art. 31 al. 1 LVPAE ces dispositions s'appliquent également aux enfants.

b. Chambre des curatelles du Tribunal cantonal

La LVPAE désigne le Tribunal cantonal comme autorité de surveillance des autorités de protection, de même qu'en qualité d'instance de recours⁸⁰. Au sein du Tribunal cantonal, cette tâche incombe, selon l'art. 76 LOJV, à la Chambre des curatelles, laquelle est donc appelée à connaître de tous les recours contre les décisions des justices de paix en matière de protection de l'adulte et de l'enfant. La Chambre des curatelles compte sept juges cantonaux, de même qu'un greffe ou secrétariat⁸¹.

c. Service de protection de la jeunesse

Le Service de protection de la jeunesse (SPJ) est régi par la LProMin. A ses articles 3 et 4a, la LProMin se fixe comme objectifs :

- d'agir par des mesures préventives primaires, secondaires ou tertiaires sur les facteurs de mise en danger des mineurs,
- d'assurer, en collaboration avec les parents, la protection et l'aide aux mineur-e-s en danger dans leur développement, en favorisant l'autonomie et la responsabilité des familles
- et d'assurer la protection des mineur-e-s vivant hors du milieu familial.

Les principes suivants guident toute action à l'encontre d'un enfant (art. 4 LProMin):

- la responsabilité de pourvoir aux soins, à l'entretien et à l'éducation d'un-e mineur-e incombe en premier lieu à ses parents
- toute décision prise en vertu de la LProMin doit l'être dans l'intérêt prépondérant du/de la mineur-e
- le/la mineur-e capable de discernement est informé-e et entendu-e par rapport à une décision le/la concernant directement; son avis est pris en considération eu égard à son âge et son degré de maturité.

Acteur central de la mise en œuvre des objectifs définis par la loi, le SPJ collabore avec différents autres autorités ou organismes – privés ou publics – tels que définis à l'art 7 LProMin. Une commission de coordination assure la collaboration entre les autorités et services chargés des mesures de droit civil pour la protection de l'enfance, du droit pénal des mineur-e-s et des organismes publics ou privés d'aide à la jeunesse⁸². Selon l'art. 10 LProMin, il existe également une commission consultative de protection des mineur-e-s désignée par le Conseil d'Etat, dans laquelle siègent des experts de la santé et du travail social, des services socio-éducatifs et psychosociaux mandatés pour la protection de l'enfant ainsi qu'un-e représentant-e pour les justices de paix. La mission de cette commission consiste à proposer aux instances compétentes des sujets de recherche et des thèmes à développer en matière de formation (qu'il s'agisse de formations de base ou de formations continues), notamment pour ce qui a trait à la prévention des mauvais

⁸⁰ Cf. art. 7 al. 1 et art. 8 al. 1 LVPAE.

⁸¹ <http://www.vd.ch/autorites/ordre-judiciaire/tribunal-cantonal/chambre-des-curatelles/>.

⁸² Art. 9 al. 1 et 2 LProMin.

traitements⁸³. Cette commission consultative peut également créer des groupes de travail sur des thèmes particuliers en lien avec le champ de l'aide et de la protection de l'enfance⁸⁴.

Les quatre Offices régionaux de protection des mineur-e-s (ORPM)⁸⁵ du SPJ assurent selon une répartition géographique la mission de protection des mineur-e-s en danger dans leur développement. Ils sont chargés de l'intervention socio-éducative en faveur du/de la mineur-e et de sa famille⁸⁶ et peuvent être saisis par une demande d'aide des parents, du/de la mineur-e capable de discernement ou de son/sa représentant-e légal-e ou par un signalement⁸⁷. Ce dernier peut être effectué selon l'art. 26a LProMin par toute personne et doit être adressé simultanément à l'autorité de protection.

Après avoir reçu une demande d'aide ou un signalement selon l'art. 32 LVPAE, les ORPM procèdent à une appréciation de la situation. Au terme de cette dernière, ils proposent les modalités d'action socio-éducative ou toute autre prestation nécessaire à la protection du/de la mineur-e si les conditions d'intervention⁸⁸ sont remplies. En dehors de ces conditions d'intervention, les ORPM peuvent aussi orienter les parents et le/la mineur-e capable de discernement vers toute prestation utile. Si les parents refusent une action socio-éducative nécessaire, les ORPM en saisissent l'autorité de protection⁸⁹.

Pour tout signalement, les ORPM procèdent donc d'office à une appréciation de la situation dont le but consiste à identifier la mise en danger du développement de l'enfant et la capacité des parents d'y faire face. Cette appréciation se traduit par un rapport que les ORPM adressent à l'autorité de protection⁹⁰.

Les ORPM peuvent intervenir avec ou sans décision judiciaire. Lors d'une intervention sans décision judiciaire, les offices mettent en œuvre l'action socio-éducative nécessaire, d'entente avec les parents ou le/la représentant-e légal-e du/de la mineur-e concerné-e ; à défaut d'entente ou s'il y a lieu, les autorités judiciaires sont saisies⁹¹.

Conformément à ce que prévoient les articles 20 à 24 LProMin, les ORPM peuvent être mandatés lors d'une intervention avec décision judiciaire :

- d'un mandat d'évaluation
- d'un mandat de surveillance et curatelle éducatives
- d'une curatelle de surveillance des relations personnelles
- d'un mandat de droit de garde
- d'une curatelle de représentation.

⁸³ Cf. art. 10 RLProMin.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ ORPM Ouest, ORPM Nord, ORPM Centre, ORPM Est.

⁸⁶ <http://www.vd.ch/autorites/departements/dfjc/spj/offices-et-unites/orpm/>.

⁸⁷ Art. 13 al. 3 LProMin.

⁸⁸ Cf. art. 13 LProMin.

⁸⁹ Art. 27a LProMin.

⁹⁰ Art. 34 al. 1 et 4 LVPAE.

⁹¹ Art. 19 al. 1 et 2 LProMin.

d. Office des tutelles et curatelles professionnelles

L'Office des tutelles et curatelles professionnelles (OCTP) reçoit des mandats de protection prononcés par les justices de paix en faveur de personnes mineures ou majeures. Dans le domaine de la protection de l'enfant, l'OCTP se charge des cas de tutelles d'enfant (art. 327a CC), des curatelles de représentation des mineur-e-s non accompagné-e-s (art. 306 et 394 CC), des curatelles de recherche en paternité (articles 308 et 394 CC) ; en outre, il est sollicité dans le domaine de l'adoption⁹².

e. Unités de médecins sollicités pour les situations de protection de l'enfant

Dans le canton de Vaud, plusieurs unités médicales sont impliquées dans le domaine de l'aide et de la protection de l'enfant. Ils proposent des soins et signalent si nécessaire des situations aux autorités de protection et aux ORPM. Pour notre étude nous avons choisi de mener un entretien avec le médecin responsable du Centre de consultation Les Boréales qui fait partie du Département de psychiatrie du CHUV. Toute personne ayant subi ou commis des violences et/ou des abus sexuels dans le cadre de la famille est orientée vers Les Boréales. Ce centre s'adresse donc aux familles prises dans des interactions violentes, ainsi qu'aux familles ou aux adolescents sous mandat judiciaire pour négligences, mauvais traitements ou abus sexuels. Différents types de prises en charge sont proposés: thérapies individuelles et de famille, guidance et soutien, visites à domicile et groupes de parole⁹³.

f. Institutions socio-éducatives

Les institutions socio-éducatives dans le canton de Vaud sont actives sur deux plans : d'une part, pour l'accueil résidentiel d'enfants en cas de placement nécessaire et, d'autre part, pour des prestations socio-éducatives auprès des familles ou dans des structures de jour pour les enfants. Ces prestations, exécutées avec ou sans mandat judiciaire, sont prévues à l'art. 25a LProMin. Pour notre étude nous avons mené un entretien avec deux membres de la direction de la Fondation Jeunesse et Familles (FJF), laquelle gère, dans le canton de Vaud, des institutions socio-éducatives de type internats et des structures éducatives en milieu ouvert ; en outre elle comporte un service destiné à des personnes auteurs de violences à l'égard des enfants, à des adolescents voire aussi à des adultes confrontés à des difficultés socio-éducatives, de même qu'aux familles concernées. Les prestations éducatives sont au centre des missions de la FJF⁹⁴. Les autres fondations et associations socio-éducatives du canton de Vaud agissent sur les mêmes principes et pour les mêmes finalités. Pour pouvoir agir auprès des enfants, elles doivent être reconnues et agréées par le canton et bénéficier ainsi d'un financement de leurs prestations.

⁹² <http://www.vd.ch/autorites/departements/dis/curatelles-et-tutelles/missions/>.

⁹³ http://www.chuv.ch/psychiatrie/fiches-psychiatrie_details.htm?fiche_id=318.

⁹⁴ <http://www.fjfnet.ch/>; En accord avec le SPJ, dans le cadre de la politique socio-éducative cantonale, elle développe aussi des prestations de conseil aux parents sans ouverture de dossier au SPJ. Cf. aussi FOJ sous point 1.1.1.B.a.

2.1.2. Système organisationnel

Le fonctionnement et l'interaction entre les acteurs cantonaux peuvent se résumer de la manière suivante⁹⁵.

La procédure devant l'autorité de protection, procédure sur laquelle est centrée la présente étude, débute généralement par un signalement adressé simultanément à l'ORPM et à l'autorité de protection. Cette dernière ouvre un dossier sur la base du signalement reçu. Elle attend le rapport d'appréciation de l'ORPM qui dispose, dans la règle, de 10 semaines pour effectuer une enquête préalable. Au terme de cette enquête et selon son appréciation, l'ORPM peut, formellement conclure son rapport à l'autorité de protection de différentes manières, à savoir :

- l'ORPM estime qu'il n'y a pas besoin de mener une action et l'autorité de protection clôt le dossier
- l'ORPM continue son action avec l'accord des parents et l'autorité de protection clôt le dossier
- l'ORPM estime qu'il y a besoin de mener une action et les parents ne sont pas d'accord : dans cette dernière hypothèse, l'ORPM demande alors à l'autorité de protection un mandat d'évaluation en limitation de l'autorité parentale, et/ou de prononcer une mesure de protection.

En effet, si les parents ne sont pas d'accord avec l'action proposée par l'ORPM, l'autorité de protection prend une décision judiciaire et l'ORPM peut recevoir un mandat d'évaluation.

L'autorité de protection peut désigner un-e avocat-e à l'enfant : celui-ci ou celle-ci va le représenter dans la procédure devant toutes les instances selon l'art. 314a^{bis} CC et il lui incombera également de collaborer avec les autres acteurs pour obtenir toutes les informations utiles.

Au terme de la procédure, l'autorité de protection rend une décision qui est sujette à recours devant la Chambre des curatelles du Tribunal cantonal.

En cas de mesures judiciaires, une réévaluation régulière de la situation doit être menée, afin de voir si les mesures sont toujours adaptées.

Dans certains cas, le Centre de consultation Les Boréales peut intervenir, soit au début de la procédure en signalant une situation, soit à la fin de celle-ci dans le cadre d'un mandat thérapeutique.

Pour sa part, la FJF collabore elle avec les ORPM, notamment pour organiser et gérer le placement des enfants ou pour mener une action éducative en milieu ouvert. Elle est également en lien avec l'autorité de protection, par exemple pour informations si l'enfant a déjà été en contact avec une de ses institutions socio-éducatives, avant ou pendant la procédure.

2.2. Les axes thématiques

Tout d'abord, il convient de rappeler que les propos et les réflexions rapportés au sujet des quatre axes thématiques, se basent sur un nombre limité d'entretiens et qu'ils ne représentent donc pas exhaustivement toutes les opinions des personnes, des institutions ou des associations actives dans la protection de l'enfance.

⁹⁵ Pour un aperçu des principales collaborations entre les acteurs cf. annexe, tableau no 5.

2.2.1. Interdisciplinarité

A. Etat des lieux

Dans le canton de Vaud, la fonction de l'autorité de protection incombe à la justice de paix, composée de juges de paix ainsi que de juges assesseurs. Les deux juges de paix interviewés sont pleinement conscients de l'exigence de l'interdisciplinarité telle que contenue dans le Code civil et reprise dans l'art. 4 al. 2 LVPAE. Selon nos interlocuteurs juges et assesseurs, et cela une année et demi après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le critère de l'interdisciplinarité dans la composition de la justice de paix, qui devrait être un élément essentiel à prendre en compte lors de la désignation des assesseurs, n'a pas encore été mis en œuvre. Ainsi, la composition des justices de paix, ayant le rôle de l'autorité de protection dans le canton de Vaud, n'a pas été adaptée en fonction des exigences de la nouvelle loi.

Il importe toutefois de signaler que les justices de paix dans le canton de Vaud exercent, à côté de leur fonction en tant qu'autorité de protection selon le Code civil, des fonctions juridictionnelles dans différents autres domaines du droit civil (successions, patrimoine, poursuite pour dettes, etc.).

De plus, il y a lieu de rappeler que dans le canton de Vaud chaque citoyen-n-e est obligé-e d'assumer une charge de curateur. A l'heure actuelle, la fonction de l'assesseur comprend aussi et notamment la recherche de ces curateurs privés (art. 6 al. 1 let. c LVPAE), ainsi que la vérification de leurs comptes et rapports (Art. 6 al. 1 let. h LVPAE). Les compétences dans ces deux dernières fonctions ont, par conséquent, jusqu'à présent été considérées comme primordiales dans le choix des assesseurs engagés. Il a été avancé par les personnes interviewées au sein des justices de paix que le rôle de l'assesseur était un rôle multi-tâches dans le champ de protection de l'adulte, notamment.

Suite à l'initiative parlementaire Schwaab⁹⁶ déposée en 2012 au niveau fédéral, laquelle exige l'abolition de la nomination de curateurs privés non volontaires le Conseil d'Etat vaudois a exprimé en date du 7 juillet 2014 son intention politique d'aller vers un modèle combinant curatelles privées volontaires et curatelles professionnelles, abolissant ainsi le dispositif contraignant au niveau des curatelles dans le canton de Vaud⁹⁷. Un tel modèle pourrait induire un changement dans la fonction de l'assesseur et permettre, le cas échéant, d'engager de nouveaux assesseurs spécialisés dans le domaine de la psychologie et du travail social. Ainsi, un pas vers l'interdisciplinarité de l'autorité de protection de l'enfant pourrait être réalisé. Selon l'agenda provisoire du Conseil de l'Etat vaudois, cette mise en œuvre devrait intervenir de manière progressive d'ici 2016.

Dans le canton de Vaud, un des changements particulièrement notable découlant de la mise en œuvre du nouveau droit de protection concernant l'enfant consiste, ainsi que nous l'avons signalé précédemment, dans l'instauration du double signalement d'une situation d'un-e mineur-e ayant besoin d'aide, simultanément à l'autorité de protection (justice de paix) ainsi qu'au service de protection de la jeunesse (art. 32 al. 1 LVPAE). Plus que l'interdisciplinarité voulue par le législateur au niveau de l'autorité, c'est - selon nos interlocuteurs - ce double signalement qui est à

⁹⁶ Jean-Christophe Schwaab, Initiative parlementaire 12.413 „Les citoyens ne doivent pas être nommés curateurs contre leur gré » du 14.03.2012.

⁹⁷ Cf. Communiqué de presse de l'Etat de Vaud du 7 juillet 2014 intitulé « Le Conseil d'Etat est favorable à l'abandon des curatelles imposées » (<http://www.vd.ch/actualite/communiques/>).

l'origine d'une collaboration rapprochée entre les différents acteurs du domaine de la protection. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit, une amélioration a été constatée au niveau des procédures entre la justice de paix et les autres services avec une délimitation plus nette des responsabilités de chacun et une formalisation plus grande, renforçant du même coup le respect des délais pour l'appréciation et l'évaluation des situations, ce qui est perçu positivement tant au niveau de la collaboration entre les acteurs de la protection que par les familles et les enfants.

A travers les entretiens menés, d'une part, avec des membres de la justice de paix et le Tribunal cantonal en tant qu'autorité de surveillance et de recours et, d'autre part, avec des acteurs (à savoir, SPJ/ORPM, OCTP, Centre de consultation Les Boréales, FJF, avocate) qui collaborent avec la justice de paix, plusieurs réflexions sont ressorties par rapport à la mise en œuvre de l'interdisciplinarité au sein de l'autorité de protection dans le canton de Vaud, réflexions qui méritent d'être approfondies. Ainsi, nous allons aborder trois sujets qui sont :

- Le fonctionnement actuel de l'autorité de protection et les conséquences du manque de l'interdisciplinarité quant à la prise de décision dans le domaine de la protection de l'enfant,
- la compensation actuelle partielle en matière d'interdisciplinarité, à travers des collaborations dans le domaine de protection de l'enfance (SPJ, OCTP et autres, mais aussi par le biais des expertises),
- la position vis-à-vis d'une future justice de paix interdisciplinaire : les besoins réels, les craintes, les visions et projections.

a. Le fonctionnement actuel de l'autorité de protection

La perception du *fonctionnement actuel de l'autorité de protection* diffère selon la position des personnes interviewées. Les membres du système judiciaire considèrent que la collaboration actuelle entre les juges et les assesseurs fonctionne plutôt bien. Les personnes interviewées au sein des justices de paix ont mis en avant une collaboration proche entre juges et assesseurs dans la préparation des dossiers et lors des délibérations après les audiences. L'assesseur participe à la prise de décision, toutefois avec une marge de manœuvre assez limitée, étant donné que le dossier a déjà été étayé au préalable par des services spécialisés. Par ailleurs et toujours selon nos entretiens, une sorte d'« interdisciplinarité » se traduit actuellement par une connaissance du terrain importante apportée par les assesseurs. Le climat de confiance et l'aspect humain ont été considérés tout aussi importants qu'une composition interdisciplinaire.

Le regard des acteurs hors du système judiciaire de la protection de l'enfant sur l'autorité de protection est plus différencié. Les acteurs externes ont évoqué l'utilité de formations et de spécialisations dans le domaine de la protection de l'enfant pour les juges de paix et les assesseurs. Notamment, la nécessité de sensibilisation à la protection et au développement de l'enfant a été pointée du doigt, afin de permettre une pesée d'intérêts par la justice de paix dans les dossiers délicats. Dans le même sens, il a aussi été jugé important que la justice de paix se centre davantage sur l'enfant et ses besoins et non pas les attentes des parents. Certains avis externes vont jusqu'à considérer que, malgré une certaine évolution en cours au sein des justices de paix, il y règne parfois une forme d'incompréhension des enjeux des situations des enfants. Dans le but de renforcer les compétences des juges de paix, certains acteurs envisagent aussi la mise à disposition d'outils comme des interventions voire des supervisions.

b. Compensation actuelle partielle en matière d'interdisciplinarité

Nous avons constaté que *le manque d'interdisciplinarité* dans la composition de l'autorité de protection, telle que voulue par le législateur fédéral, semble à l'heure actuelle être *compensé* partiellement par une *interdisciplinarité fonctionnant de manière plus étendue entre les justices de paix et les autres services de prestations*, notamment le SPJ et l'OCTP. Dans la majorité des cas, les justices de paix suivent les propositions faites par le SPJ, étant donné que ses offices régionaux, les ORPM, disposent des compétences sociales et psychosociales nécessaires et des connaissances du terrain.

La séparation des tâches entre l'évaluation et les propositions émises par le SPJ, d'une part, et la prise de décision par les justices de paix, d'autre part, fonctionnait déjà bien avant l'entrée en vigueur du nouveau droit de protection en 2013. Comme indiqué précédemment, l'instauration du double signalement a, en outre, contribué – moyennant quelques réajustements dans les démarches à suivre – à renforcer et formaliser la collaboration entre les acteurs. Toutefois, il serait souhaitable pour le SPJ et les ORPM que les évaluations et propositions des services externes soient prises en compte par la justice de paix avec délibération, ce qui n'est pas toujours le cas par manque de sensibilisation et de formation.

Par ailleurs, nos interlocuteurs ont attiré notre attention sur le fait que le comité de l'Association des juges de paix du canton de Vaud, dissoute depuis juin 2014, avait constitué un lieu d'échanges portant sur des questions de fond entre les praticiens de l'OCTP et du SPJ et les juges. A l'heure actuelle et selon les informations reçues de l'ancien président de l'Association des Juges de paix du canton de Vaud, aucune structure n'a pris le relais. La sollicitation pour rencontrer une délégation des juges de paix se fait désormais par l'intermédiaire du Tribunal cantonal.

Une autre forme de « compensation » interdisciplinaire a été évoquée lors des entretiens pour certaines constellations particulièrement complexes de situations: celle par des *mandats d'expertises externes* confiés en particulier à des psychiatres, des pédiatres, des pédopsychiatres, etc.). Cette option suscite cependant des avis divergents. De la part de notre interlocutrice au Tribunal cantonal (autorité de recours), nous avons noté la préférence du tiers professionnel à un assesseur spécialiste, puisque lors de l'intervention d'un tiers, la trace écrite d'un rapport d'expertise peut être réanalysée. Les justices de paix, par contre, semblent pour des raisons financières et matérielles, mandater des experts seulement dans des situations où le SPJ n'est pas à même d'apporter un regard suffisamment approfondi sur certains aspects psychologiques. D'autres acteurs considéraient que cette compensation en matière d'interdisciplinarité par le biais des expertises était peu performante, étant donné que les experts n'avaient pas toujours suffisamment vu les familles pour établir une expertise complète et que les expertises n'amenaient parfois que peu de propositions concrètes en vue d'une décision. Par ailleurs, d'autres griefs encore ont été formulés : les coûts des expertises restent élevés et peuvent être des freins à leur mise en œuvre, ou encore les juges de paix se sentent dans l'obligation de suivre l'avis de l'expert, même en cas d'avis général divergeant du réseau.

c. Introduction future de l'interdisciplinarité au sein des justices des paix

Au sujet de *l'introduction de l'interdisciplinarité au sein des justices de paix* dans un avenir proche, deux constats peuvent être faits sur la base de nos entretiens. Il s'agit d'une part, des avis de principe à l'égard d'une future composition interdisciplinaire au sein de la justice de paix vaudoise et, d'autre part, de la mise en place concrète de cette composition interdisciplinaire.

De manière générale, nous avons constaté un discours favorable à l'introduction de l'interdisciplinarité et aussi une volonté d'aller dans cette direction au sein des justices de paix ainsi qu'au niveau du Tribunal cantonal. Les acteurs externes y sont également favorables. Selon ces derniers, une intégration de travailleurs sociaux et de psychologues dans les justices de paix amènerait notamment une métacompréhension de la situation de l'enfant en vue d'une éventuelle prise de décision de mesures. Les juges ne seraient plus dans le choix entre un point de vue et un autre (« ou »), mais décideraient à l'interne en prenant en compte les points de vue différents par un travail en multifocale (« et »). L'existence de regards croisés au sein des justices de paix grâce aux différentes compétences réunies permettrait ainsi de mieux décrypter certaines situations. Néanmoins, l'équilibre entre les compétences techniques et professionnelles, acquises par formation et par expérience, et les qualités humaines a été considéré comme important pour une collaboration interdisciplinaire fonctionnelle efficace et harmonieuse. Une autre préoccupation était de maintenir une justice de paix bienveillante et surtout de proximité par rapport aux personnes qui sont parties à la procédure.

Pour ce qui est de la mise en pratique d'une future interdisciplinarité, il s'est avéré dans nos entretiens, qu'une instauration progressive par l'engagement de nouveaux assesseurs spécialisés dans le domaine de la psychologie, de la psychiatrie et du travail social serait le chemin à prendre. Toutefois, certains freins qui pourraient compromettre une future composition interdisciplinaire de l'autorité de protection ont été évoqués. Il s'agit avant tout du probable manque d'intérêt des spécialistes pour le poste d'assesseur, qui est considéré à l'heure actuelle comme inintéressant pour eux à cause des différentes fonctions plutôt administratives et financières et, de surcroît, de la faible rémunération. S'agissant des tâches de l'assesseur, une solution indiquée dans nos entretiens pourrait être la séparation entre les assesseurs pour adultes (recherche de curateurs, contrôle des comptes) et ceux pour enfants, étant donné que les curateurs pour les enfants sont déjà des curateurs professionnels de l'OCTP. Nos interlocuteurs étaient par contre hésitants si une telle séparation pouvait se faire dans la pratique : pour eux, le poste d'assesseur pour adulte ne gagnerait pas en attractivité; en outre l'organisation des audiences serait plus compliquée. En revanche, un acteur proposait même d'aller un pas plus loin en imaginant une réorganisation des justices de paix et des assesseurs avec des spécialistes pour chaque domaine. Dans un avenir relativement proche, l'abrogation des curatelles privées non volontaires (cf. supra point 2.2.1.A, introduction), pourrait amener une certaine réduction de la partie plus administrative du travail de l'assesseur. L'influence de ce changement serait néanmoins relative, selon une autre interlocutrice, étant donné que l'aspect du contrôle de gestion et des comptes serait maintenu. Dans l'ensemble, il nous a semblé qu'une réflexion d'importance est en cours au sein du Tribunal cantonal au sujet du futur rôle de l'assesseur.

Dans les visions de l'interdisciplinarité future au sein de la justice de paix, l'interdisciplinarité devrait se baser non seulement sur les compétences disciplinaires, mais surtout aussi sur l'expérience professionnelle, notamment dans l'évaluation de situations de maltraitance. La justice de paix prendrait un rôle plus actif et pro-actif dans l'appréciation des situations de l'enfant pour la prise de décision de mesures de protection ou non. Plusieurs personnes ont mentionné l'idée d'une justice spécialisée dans des procédures du droit de la famille, dans le sens de tribunaux de la famille. Une comparaison a aussi été faite, dans l'argumentation en faveur d'une justice de famille spécialisée, avec le Tribunal des mineur-e-s en matière pénale.

B. Commentaire et questions

En résumé, nous avons constaté qu'à l'heure actuelle, les justices de paix où travaillent nos interlocuteurs ne fonctionnent pas dans une composition interdisciplinaire au sens de celle recherchée par le législateur fédéral. Cette situation est compensée par un certain apport sous forme d'expertise de la part des services comme le SPJ ou aussi l'OCTP et, dans certaines situations, par la demande d'expertises psychologiques voire psychiatriques externes.

Une piste de solution est en train de se dessiner pour la mise en œuvre du nouveau droit de protection, grâce à l'interpellation Schwaab qui a renforcé la réflexion sur la mise en œuvre de l'interdisciplinarité dans le canton de Vaud. En vue de l'abolition future de la recherche de curateurs privés non volontaires, et par conséquent de l'amoindrissement la charge de recherche de curateurs pour les assesseurs, les réflexions des personnes interviewées vont d'une séparation entre des assesseurs pour adultes et ceux pour enfants jusqu'à une réorganisation de la justice de paix. Malgré des hésitations et craintes par rapport à la mise en œuvre pratique, une volonté de changement est présente.

En ce qui concerne l'assesseur dans son rôle actuel, les constats suivants peuvent être faits : En application de la LVPAE actuelle, l'assesseur ne joue qu'un rôle très restreint dans la procédure de la justice de paix (Art. 6 LVPAE). Dans la pratique également et selon les constats établis lors de nos entretiens, y compris de l'avis de l'assesseur interviewé, le rôle de l'assesseur durant toute la procédure de droit de protection reste limité, puisque tout résulte du dossier étayé par les autres services.

Il ne suffirait ainsi pas seulement d'intégrer progressivement des spécialistes en tant qu'assesseurs, mais il faudrait en même temps valoriser leurs compétences en élargissant et en renforçant le rôle de l'assesseur dans la procédure de protection. La question se pose si une telle modification des compétences légales de l'assesseur pourrait se faire sans une séparation entre assesseurs pour enfants et pour adultes.

De manière plus large, dans le sens d'un tribunal de protection, l'on pourrait songer à l'instauration de chambres spécialisées au sein des justices de paix qui traiteraient des affaires uniquement du domaine de protection de l'enfant et de l'adulte. En sortant complètement du cadre judiciaire existant, l'idée d'une juridiction spécifique de la famille serait une autre option innovante à explorer.

Dans une perspective d'ajustement et d'évolution du système dans l'intérêt de l'enfant les questions suivantes pourraient être soulevées :

- Quelles formations dans le domaine de l'enfance pourraient être mises à disposition des juges de paix ainsi que des assesseurs dans un avenir proche pour permettre une prise en compte renforcée des aspects interdisciplinaires des situations d'enfants ?
- L'opportunité du changement partiel des activités de l'assesseur à l'avenir dans le canton de Vaud sera-t-elle saisie pour renforcer la composition interdisciplinaire des justices de paix ? Une spécialisation d'assesseurs pourrait-elle constituer une piste de solution⁹⁸?

⁹⁸ L'amélioration de l'interdisciplinarité de la justice de paix par la nomination d'assesseurs spécialistes a été évoquée par Jean-François Meylan, président du Tribunal cantonal, vis-à-vis du journal 24heures ; cf. article « Les juges de paix ont besoin d'assistance médicale et sociale », de Philippe Maspoli, 24heures du 16 novembre 2014.

- Un réaménagement entre les compétences/responsabilités du juge de paix et l'assesseur spécialiste pourrait-il être envisagé ?
- Quelle plate-forme pourrait reprendre le rôle de l'Association des juges de paix du canton de Vaud dissoute, afin de servir à des échanges sur des questions de fonds entre les différents acteurs du domaine de la protection ? Serait-il concevable d'activer la Commission consultative de protection des mineurs dans ce but ?

2.2.2. Audition

A. Etat des lieux

En complément aux règles du Code civil sur l'audition de l'enfant (art. 314a CC), la LVPAE contient des règles de procédure générales devant l'autorité de protection et indique dans son art. 16 al. 1 que l'audition de la personne concernée est menée par l'autorité collégiale. Elle prévoit, en outre, une audition par un seul membre de l'autorité ou par la délégation à une autre personne (art. 16 al. 2 LVPAE), si l'intérêt de la personne concernée le commande⁹⁹.

Les acteurs concernés par une audition de l'enfant dans le canton de Vaud sont ainsi en premier lieu les juges de paix et les assesseurs dans les justices de paix. Le Service de protection de la jeunesse de son côté, à travers ses offices régionaux (ORPM), entend également les enfants sur mandat de l'autorité de protection (art. 20 al. 4 LProMin¹⁰⁰). Il s'agit ainsi d'une audition déléguée. L'enfant peut déjà être entendu par le SPJ dans le cadre de l'appréciation du signalement (art. 34 LVPAE), donc tout au début de la procédure, après que le signalement ait été adressé simultanément à la justice de paix ainsi qu'au SPJ ; toutefois, à ce stade, il ne s'agit pas d'une audition de l'enfant dans le sens de l'art. 314a CC.

L'art. 314a CC contient dans son alinéa 2 une obligation de consignation des résultats nécessaires à la décision. Celle-ci lierait donc tant l'autorité de protection que les tiers. Ni la LVPAE, ni la LProMin ne contiennent un complément ou une précision à cet égard¹⁰¹.

La mise en œuvre de ces règles par les acteurs interviewés ainsi que le questionnement de leur compatibilité avec le droit de l'enfant à être entendu sont contenus dans les prochains paragraphes.

Il est ressorti des entretiens *que les enfants ne sont pas entendus systématiquement voire peu entendus par les membres de justices de paix* que nous avons rencontrés, et que c'est principalement le Service de protection de la jeunesse qui entend les enfants. Une des raisons invoquées est qu'une deuxième audition de l'enfant ne faisait pas de sens si l'enfant a déjà été entendu par le SPJ. Les enfants ne seraient réentendus que lorsque la justice de paix se distancie de l'appréciation du SPJ. Le seul cas où l'audition de l'enfant est systématique est lors d'un placement à fin d'assistance (art. 314b CC). Il s'agit cependant de rares cas. C'est là le premier constat.

⁹⁹ Cf. aussi point 2.1.1 B ci-dessus.

¹⁰⁰ Art. 20 al. 4 LProMin : « Dans le cadre de ces mandats d'évaluation, l'autorité judiciaire ou tutélaire peut également charger le service d'entendre le mineur. »

¹⁰¹ Seulement par rapport à l'appréciation du signalement, l'art. 34 al. 4 LVPAE mentionne un rapport à adresser par le Service de protection à l'autorité de protection.

Second constat : les juges des *autorités de protection interviewés nous ont fait part de grandes réticences à auditionner les enfants*. Cette réticence a son origine dans le *manque de formation* (qu'ils invoquent) ; les juges de paix, en tant que juristes, ne disposent pas des compétences sociales et psychologiques nécessaires. Les personnes externes à la justice de paix nous l'ont confirmé et certains nous ont surtout fait part d'une grande préoccupation par rapport à l'application de l'audition de l'enfant par les juges. Le manque de pratique des juges de paix dans ce domaine a été relevé ainsi que la nécessité de construire l'audition à partir de l'enfant tenant compte de son stade de développement. Une comparaison a même été faite avec le dispositif spécialisé que met en place la Brigade des mineurs pour les auditions de mineur-e-s (formation, enregistrements etc.). Dans certaines justices de paix, l'audition est déléguée à un assesseur, en fonction de sa formation et surtout de son expérience. Cette délégation, à l'interne de l'autorité de protection, a l'avantage qu'un échange avec le juge peut avoir lieu avant (et après) l'audition, ce qui permet déjà de préparer l'audience. Cependant, de notre point de vue, cela ne peut être une solution valable que si la personne dispose effectivement d'une formation approfondie ou d'une grande expérience dans la technique de l'audition. Dans la majorité des cas, l'audition est cependant déléguée au SPJ, ce qui permet, selon les juges interviewés, que l'enfant soit auditionné par des personnes mieux formées et plus expérimentées qu'eux-mêmes dans ce domaine. De la part de l'avocate interviewée (qui pratique dans un autre district que les justices de paix interpellées dans notre enquête) nous avons pu recueillir une pratique différente : les assesseurs dans ce district semblent procéder davantage eux-mêmes à l'audition de l'enfant.

Une autre origine de la réticence des membres des deux justices de paix interviewées à mener des auditions se trouve dans la crainte que l'audition ne porte préjudice à l'enfant. La crainte étant que l'audition pourrait parfois faire porter à l'enfant une responsabilité qu'il ne devrait pas assumer. Il faudrait alors procéder à une pesée des intérêts entre l'application de la loi (et donc audition) et la possibilité/le risque que celle-ci soit préjudiciable au vu de son impact sur l'enfant.

La question de la formation des juges a été abordée avec la personne de l'autorité de surveillance qui a dit qu'une formation à l'audition était dispensée assez régulièrement (tous les 4 ans) aux instances judiciaires¹⁰². Cette formation sur l'audition, dispensée par le Tribunal cantonal, n'était par contre pas jugée suffisante par les juges interpellés. Le besoin se situerait dans une formation plus approfondie en psychologie infantile, techniques d'interrogation et mise en confiance de l'enfant. Les membres des autorités de protection n'avaient pas d'idées précises quant aux ressources temporelles à disposition pour suivre une telle formation plus conséquente.

En ce qui concerne *l'âge des enfants*, les autorités de protection (justices de paix) entendent les enfants dès huit voire dix ans. A noter toutefois que le membre de l'autorité de surveillance et de recours considère qu'une audition d'un enfant entre six et onze ans peut être délicate dans la mesure où il fallait parfois interpréter les propos de l'enfant. Selon cette juge du Tribunal cantonal, une audition est plus facile à partir de onze ou douze ans, étant donné le discernement déjà existant par rapport à certaines questions. L'avis de l'acteur interviewé du domaine médical confirme que les enfants sont entendus selon la pratique actuelle à partir de neuf ou dix ans. Il ajoute que, dans l'idéal et du point de vue psychologique/psychiatrique, l'enfant ne devrait l'être qu'à partir de 13-14 ans, car, avant cet âge, l'état de dépendance aux parents est encore très élevé.

¹⁰² Par rapport à la formation professionnelle des magistrats et collaborateurs de l'ordre judiciaire, cf. art. 53 al. 1 LOJV et aussi l'art. 30 du règlement de l'ordre judiciaire vaudois, selon lequel la détection des besoins de formations des magistrats et des collaborateurs de l'ordre judiciaire relève de la Cour administrative.

La *consignation*, obligatoire depuis la révision, semble avoir été une pratique courante déjà sous l'ancien droit. Elle se formalise par un résumé des propos de l'enfant qui est élaboré soit par le/la juge soit par un greffier ou une greffière (juriste) présent-e lors de l'audition. La confidentialité des propos de l'enfant ne semble pas poser de problème pour les juges de paix ; il a toutefois été soulevé par une personne du milieu judiciaire que la retranscription des propos de l'enfant était une tâche délicate. Ce point rejoint la perception des juges au sujet du manque de formation. De la part du SPJ/ORPM, il est tenu compte de la confidentialité, selon notre interlocutrice, car les notes personnelles entre professionnels ne sont pas consultables pour les parents et le contenu confidentiel peut ainsi ne pas être divulgué aux parents. Un autre élément important soulevé dans ce contexte est que l'autorité de protection n'a pas accès aux consignations des propos de l'enfant quand l'audition est effectuée par le SPJ, donc dans la majorité des cas. En effet, les membres des justices de paix ont uniquement accès au rapport final du SPJ, ce qui rend leur appréciation beaucoup plus difficile. L'avocate portait un regard très critique vis-à-vis de l'obligation d'établir un procès-verbal, car ce dernier était fréquemment envoyé aux parents et le risque de rétorsions contre un enfant déjà en souffrance est grand. Un résumé oral pourrait être préférable, mais resterait problématique vu que souvent un seul un parent accompagne l'enfant à l'audition. Ces réflexions ont amené l'avocate à plaider en faveur d'une audition directe par les juges de paix ou les assesseurs qui par la suite pourraient prendre la décision en pleine connaissance de la situation. L'obligation du procès-verbal semble non seulement n'apporter aucun avantage, mais plutôt entraver l'ambiance de confidentialité dans laquelle l'enfant devrait pouvoir être entendu, selon l'avocate consultée.

B. Commentaire et questions

Il ressort de nos entretiens qu'il existe un besoin de formation à l'audition de la part des juges de paix. Si les acteurs des justices de paix pouvaient disposer des compétences spécifiques en audition (formation ou intégration de spécialistes dans ce domaine), le nombre d'auditions menées directement par les autorités de protection pourrait augmenter.

Il est clair que l'intégration d'assesseurs spécialisés selon les exigences de l'interdisciplinarité amènerait déjà une écoute sociale et psychologique qui ne se limiterait pas à la seule parole de l'enfant.

Pour la phase actuelle, qui se veut probablement transitoire, une question s'impose cependant : Si durant cette phase transitoire l'audition continue à être principalement du ressort du SPJ, comment pourrait-on améliorer la transmission des données issues de l'audition de l'enfant sur lesquelles les juges baseront leur décision ? En l'état, le rapport du SPJ ne contient, selon nos interlocuteurs, pas de résumé succinct de l'entretien, mais seulement l'indication que l'enfant a été entendu. Il s'agirait donc, pour les situations où l'audition n'est pas effectuée par les membres de l'autorité de protection, de renforcer l'échange entre le SPJ et la justice de paix, afin que les juges puissent disposer de plus amples informations en vue de leur prise de décision. Si un procès-verbal résumé adressé à la justice de paix par le SPJ était une solution, le risque de divulgation écrite aux parents existerait comme dans le cas audition et procès-verbal conduits directement par les justices de paix. Il importerait donc que soient seuls consignés les propos avec lesquels l'enfant est d'accord sur leur divulgation. Les autres éléments mentionnés par l'enfant, dont il ne voudrait pas la transmission à ses parents, devraient rester dans les notes personnels du SPJ qui pourrait en tenir compte indirectement dans l'élaboration de son rapport.

En tout dernier lieu, comme mis en avant par certains acteurs, une certaine diligence doit être de mise et une pesée d'intérêt devrait, à notre avis, être faite dans des situations particulièrement

conflictuelles, afin de déterminer si l'audition de l'enfant correspond à ce moment-là vraiment à son intérêt supérieur ou si de justes motifs s'y opposent, si par conséquent d'autres options pourraient être envisagées (reporter l'audition, médiation afin de calmer la situation, etc.).

Suite à cet état des lieux sur les conditions et pratiques de l'audition de l'enfant les questions suivantes pourraient être posées :

- Le Tribunal cantonal pourrait-il jouer un rôle actif et promoteur en faveur d'une formation approfondie en matière d'audition de l'enfant ?
- Existe-t-il des opportunités de formation régulière pour les juges de paix et pour les assesseurs ?
- En matière de formation, le budget de l'organisation judiciaire prévoit-il des moyens suffisants pour les juges de paix et les assesseurs ?

2.2.3. Représentation juridique

A. Etat des lieux

Le président de l'autorité de protection peut, selon l'art. 5 al. 1 let. f LVPAE, désigner un curateur pour l'enfant, au sens de l'article 314a^{bis} CC (cf. aussi sous point 2.1.1.B.a). Il s'est avéré, cependant, que les juges de paix interviewés ne disposent pas d'expérience dans la nomination d'un curateur de procédure selon l'art. 314a^{bis} CC. Cette pratique de nomination d'un tel curateur ou d'une telle curatrice est, selon nos interlocuteurs, une pratique beaucoup plus courante dans le cadre du divorce. L'avocate interviewée, de son côté, nous a également fait part d'une grande réticence des justices de paix à appliquer l'art. 314a^{bis} CC. Un besoin potentiel pour la désignation d'un curateur ou d'une curatrice de procédure pourrait exister, selon les juges de paix, face à des dossiers conflictuels, ce qui concernerait donc des cas de 314a^{bis} al. 2 let. 2 CC. En outre, lorsque les deux parents sont déjà assistés par des avocats, un curateur ou une curatrice de représentation devrait être nommé-e à l'enfant pour des raisons d'égalité de chances.

La question suivante a été posée : quelle valeur ajoutée l'implication d'un-e représentant-e dans la procédure aurait-elle pour l'enfant? Le représentant de procédure selon l'art. 314a^{bis} est considéré par un membre de l'ordre judiciaire comme une partie supplémentaire qui complexifierait la procédure, qui pourrait même envenimer la situation et réduire à néant une conciliation possible entre les parents. Sa nomination devrait ainsi être précédée d'une pesée d'intérêts sur les éventuelles conséquences. Selon l'avocate, toutefois, cette nomination d'un curateur ou d'une curatrice de procédure, pour autant qu'il s'agisse d'une personne qualifiée, renforce énormément la position de l'enfant dans la procédure et permet ainsi de centrer le débat sur sa situation.

Le peu de désignations de représentant semble résider dans la difficulté à trouver des personnes intéressées par ces mandats, étant donné que ces mandats sont conflictuels, épuisants au niveau de l'implication temporelle et émotionnelle et rémunérés au tarif d'assistance judiciaire. Au niveau formation, les personnes interviewées de l'ordre judiciaire sont unanimes sur le fait qu'il devrait s'agir d'avocats à la base, mais que la seule formation de l'avocat n'était pas suffisante. Une sensibilité particulière pour le domaine des enfants et des formations supplémentaires, notamment sur les conditions d'entretien avec un enfant, ou dans le domaine de la médiation, sont considérées comme nécessaires. Selon un autre avis, cela pourrait être le rôle de l'ordre de l'avocat de proposer une formation spécifique pour les avocats représentant les enfants, à l'instar de la formation dispensée au Tribunal cantonal en matière d'audition de l'enfant. De la part

d'acteurs externes aux autorités de protection, le besoin d'un pool d'avocats formés a été mis en avant, en invoquant la qualité très inégale des avocats curateurs d'enfants. En ce concerne une formation spécifique, l'avocate n'y voyait pas d'atout primordial, car selon elle ce sont surtout les qualités personnelles du/de la représentant-e ainsi que l'expérience et la formation par le terrain qui priment une formation théorique.

Dans la discussion sur le rôle de cet avocat curateur de représentation, entre défense de la volonté et défense des intérêts de l'enfant, les avis étaient divergents. D'une manière générale, la personne du milieu médical a décrit le rôle non pas en tant que porte-parole, mais en tant que traducteur/transcripteur des besoins de l'enfant en termes de droit, et ceci dans une démarche compréhensive de la situation de l'enfant. La juge du Tribunal cantonal considérait que la représentation de l'intérêt et/ou de la volonté de l'enfant changeait en fonction de l'âge de l'enfant en se développant progressivement en un rôle de porte-parole plus l'enfant est « âgé ». Selon l'avocate, le rôle du curateur de représentation est celui de porte-parole, mais qui doit toutefois penser à l'intérêt de l'enfant à long terme, donc outrepasser la seule parole de l'enfant.

Un problème a été soulevé dans les entretiens : la différence entre un-e avocat-e choisi-e par un des parents et l'avocat-e curateur ou curatrice désigné-e par la justice de paix. L'avocat-e curateur ou curatrice désigné-e par la justice de paix a l'avantage de prendre la position de l'enfant, donc une position tierce vis-à-vis des parents et des autorités, et a, par conséquent, un rôle plus fonctionnel. Lors du choix de l'avocat-e par les parents, par contre, le lien potentiel avec l'avocat-e des parents pourrait amener à des dysfonctionnements, selon certains interlocuteurs. Le risque mentionné par une personne au cours de l'enquête peut être résumé ainsi : Si un-e avocat-e est choisi-e par un parent (voire l'avocat-e d'un parent) et que ce choix est validé par la justice de paix, ledit/ladite avocat-e risque de perdre son indépendance et ne pourrait plus jouer un rôle de « médiateur » en cas de situation bloquée. De plus, même si la proposition est généralement faite sur la base des compétences spécifiques de l'avocat-e de l'enfant (et non pas dans une idée de constituer un genre de « front commun » pour faire blocage envers l'autre parent), elle comporte le risque de la non-reconnaissance de cet-te avocat-e de l'enfant par l'autre parent. L'avocate interviewée voyait dans l'idéal que la proposition d'avocat-e de l'enfant soit faite par les deux avocats des parents afin d'éviter tout « complot ».

Une autre question est rencontrée fréquemment dans sa pratique par l'acteur issu du milieu médical : l'accès aux informations par le curateur ou la curatrice de l'enfant ; plus précisément : cette personne a-t-elle le droit d'avoir accès à toutes les informations, notamment au dossier médical, comme si elle avait l'autorité parentale ? Selon le Kurzkommentar Büchel/Jakob¹⁰³, l'avocat représentant de procédure selon l'art. 314a^{bis} CC a un mandat global de représentation de l'enfant dans la procédure et peut donc faire des propositions et agir en justice. Il a ainsi un droit d'accès illimité au dossier. En ce qui concerne la collaboration entre l'avocat-e curateur/curatrice et les autres acteurs, l'avocate a, par ailleurs, mis en avant les avantages qu'aurait un renforcement de la collaboration en réseau qui permettrait des échanges constructifs dans une atmosphère détendue, hors audiences.

B. Commentaire et questions

Il ressort des entretiens menés avec des membres de la justice de paix, qu'il n'y a pas encore une pratique établie par rapport à l'art. 314a^{bis} CC. Il nous semble qu'il y existe encore une mé-

¹⁰³ COTTIER, p. 816.

connaissance du rôle exact de ce curateur dans la procédure de protection de l'enfant. Il serait opportun, à notre avis, que les membres des autorités de protection et les acteurs de la protection clarifient le rôle et les compétences du curateur de procédure selon l'art. 314a^{bis} CC. En même temps, selon plusieurs de nos interlocuteurs, il manquerait un pool organisé d'avocats formés et expérimentés qui pourrait intervenir comme curateur ou curatrice devant l'autorité de protection. A notre avis, comme la représentation de l'enfant est déjà une pratique mieux établie dans les procédures de divorce, les avocats spécialisés dans la représentation ne devraient pas forcément manquer, mais peut-être que les justices de paix ne disposent pas encore d'une expérience de collaboration avec ces avocats-là. S'agissant de la question de la proposition de l'avocat-e par un parent voire son avocat-e ou la désignation directement par la justice de paix, nous sommes d'avis que lors d'une désignation par la justice de paix il faut tenir compte de la nécessaire indépendance de la personne désignée afin qu'elle assure la meilleure représentation de l'enfant.

Au fur et à mesure que cette pratique de désignation de personnes compétentes s'établira, l'avocat-e curateur ou curatrice pourra amener une plus-value à l'enfant et à la procédure entière et ne pas seulement être considéré-e comme un acteur de plus voire de trop ou même nuisible.

Suite à cet état des lieux sur la pratique et la compréhension du rôle de ce curateur, les questions suivantes pourraient être posées

- Par quel moyen l'ordre judiciaire entend-il promouvoir et clarifier le rôle du curateur de représentation selon l'art. 314a^{bis} CC auprès des justices de paix (formation, sensibilisation)?
- L'établissement et la mise à disposition d'une liste d'avocats spécialisés et expérimentés dans la représentation de l'enfant pourraient-ils être envisagés, par ex. par l'ordre des avocats ou par un acteur indépendant ?

2.2.4. Accès au système de protection

A. Etat des lieux

Dans cette partie de notre démarche nous cherchions à déterminer les changements par rapport à l'accès des enfants au système de protection depuis le 1^{er} janvier 2013. En même temps, cela nous a permis de saisir, dans un sens plus large, quelques lacunes et besoins actuels en vue d'une amélioration du fonctionnement du système de protection en tant que tel.

Pour ce qui est des changements dans l'accès au système de protection, en lien avec les dispositions entrées en vigueur en 2013, il n'y a pas d'évolutions significatives à relever, selon les acteurs interrogés. Deux points d'ordre organisationnels en lien avec le signalement ont été mentionnés : Le travail supplémentaire dû à l'ouverture systématique d'un dossier par l'autorité de protection à cause du double signalement ainsi que l'information sur les suites que l'APEA doit donner aux tiers signalants¹⁰⁴.

Au sujet des groupes d'enfants particulièrement vulnérables qui échapperaient toujours au système de protection voire resteraient difficilement saisissables, les acteurs mentionnent les très jeunes enfants non-scolarisés qui ne sont pas pris en charge par une crèche et les enfants en situation de précarité à cause du statut des parents (par ex. risque d'expulsion).

¹⁰⁴ Cf. art. 35 al. 3 LVPAE.

Par ailleurs, un groupe particulier d'enfants dont l'accès au système de protection serait également difficile, a été nommé par le médecin responsable des Boréales : Il s'agit de certains enfants de haut niveau social qui seraient moins bien protégés, car leur parents essaieraient d'influencer les signalants par des moyens de pression.

En ce qui concerne la prise en charge des mineur-e-s non accompagné-e-s par le système de protection, nous avons appris que dès le signalement par le Service de la population, leurs cas étaient traités de manière centralisée par la justice de paix de Lausanne et que, selon les personnes interviewées au sein de l'OCTP, des collaborateurs de l'OCTP devenaient personne de confiance et étaient par la suite nommés curateur ou tuteur par l'autorité de protection¹⁰⁵. Les collaborateurs de l'OCTP ont indiqué effectuer un travail identique dans les deux rôles (personne de confiance et curateur/tuteur).

Une autre problématique plus générale et formelle par rapport au signalement réside, selon nos interlocuteurs, dans le formulaire de signalement sur internet, qui ne permettrait pas un vrai et complet descriptif de la situation, vu la place disponible. Une solution serait de pouvoir annexer un document avec de plus amples indications, si nécessaire. Nous n'avons cependant pas pu éclaircir d'avantage cette question plutôt d'ordre technique.

De manière générale, les personnes interviewées au sein des autorités de protection et de surveillance et de recours étaient globalement satisfaites du système du double signalement et de la bonne collaboration entre les autorités de protection et le Service de protection. En ce qui concerne le signalement, certains autres professionnels de l'enfance, notamment dans les garderies et crèches, auraient besoin de davantage de sensibilisation et formation à cet égard.

En dehors des justices de paix, un besoin de ressources supplémentaires a en outre été signalé par tous les acteurs, tant pour le traitement des situations au sein de l'ORPM que pour renforcer le travail en réseau, le regard croisé, indispensable selon plusieurs personnes. Un désengorgement des justices de paix grâce à des ressources humaines supplémentaires pourrait contrer le retard avec lequel certaines situations de mineurs sont traitées, selon la FJF. De son côté, l'OCTP invoquait le besoin de plus de moyens pour de meilleures structures d'accueil socio-éducatives spécifiques afin de disposer de plus de places pour les hébergements d'enfants

B. Commentaire et questions

Le double signalement semble fonctionner de manière satisfaisante, malgré la surcharge formelle et administrative qu'il engendre. La collaboration entre le SPJ et les justices de paix a été jugée bonne. Par contre, une sensibilisation accrue de tous les professionnels du milieu des enfants par rapport aux motifs et raisons d'un signalement serait importante.

En ce qui concerne les enfants échappant au système ou ayant un accès plus difficile au système de protection, nous relevons qu'ils ne se trouvent pas forcément parmi les milieux défavorisés, mais également dans les milieux aisés. Les mineur-e-s non accompagné-e-s semblent par contre disposer d'un accès institutionnalisé satisfaisant au système de protection vaudois.

Le point soulevé par le médecin responsable des Boréales, à savoir que les parents de haut niveau social exerçaient dans certaines situation une pression à l'égard du/de la signalant-e afin

¹⁰⁵ Cf. aussi Circulaire No. 31 du Tribunal cantonal 10.12.2012, entré en force au 1 janvier 2013, disponible sous http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/etat_droit/justice/fichiers_pdf/031_representation_legale_MNA.pdf.

d'éviter un signalement, nous renvoie à la question de la protection des signalants, notamment des professionnels du domaine de l'enfance ; une question apparemment pas résolue.

Dans une optique d'amélioration du système actuel, les questions suivantes pourraient être posées :

- Des recherches ont-elles été faites sur l'origine des signalements de la part d'acteurs institutionnels (pas des personnes privées) afin de déterminer d'éventuelles lacunes ?
- Les raisons pour lesquelles certains acteurs signaleraient moins que d'autres ont-elles été analysées ? Quelles solutions pourraient y remédier ?
- Par quel moyen, la protection des personnes signalantes pourrait-elle être renforcée ?

2.3. Conclusions générales Vaud

Dans le canton de Vaud, l'interdisciplinarité de l'Autorité de Protection de l'Adulte et de l'Enfant (compétences en droit, travail social et pédagogie ou psychologie disponibles de manière centrale¹⁰⁶ dans le collège décisionnel) n'est pas encore mise en place. Le système actuel avec un cahier des charges de l'assesseur qui comporte plusieurs tâches administratives, n'a jusqu'à présent pas permis d'intégrer des assesseurs spécialisés dans le sens des exigences du législateur fédéral. Par contre, des compétences mobilisables au sens de l'interdisciplinarité, notamment dans le travail social voire également en psychologie, se trouvent au SPJ, qui est en charge de l'évaluation de la situation de l'enfant et fréquemment aussi de l'audition (par délégation de l'autorité de protection). La collaboration interdisciplinaire dans le canton de Vaud fonctionne ainsi de manière étendue entre les justices de paix et d'autres services¹⁰⁷. L'intégration d'assesseurs spécialisés afin de pouvoir disposer au sein des autorités de protection mêmes des compétences centrales, n'en est qu'à ses débuts. La suite donnée au niveau cantonal vaudois à l'initiative parlementaire Schwaab¹⁰⁸, qui aura donc pour conséquence une modification des tâches de l'assesseur, devrait permettre de se rapprocher des exigences du législateur fédéral dans le sens d'une évolution vers une composition interdisciplinaire des autorités de protection. Selon notre analyse, cependant, il pourrait être opportun de ne pas se limiter à cet aspect de l'assesseur, mais de procéder en même temps à une réflexion plus ample sur le système de protection (de l'enfant et de l'adulte) dans le canton de Vaud, tenant compte d'options possibles comme une spécialisation dans le domaine de la protection des adultes et des enfants au sein de l'ordre judiciaire¹⁰⁹.

Les éléments relevés au sujet de l'interdisciplinarité rejoignent nos constats par rapport à la pratique relative à l'audition de l'enfant et à la désignation d'un-e représentant-e de procédure. En effet, la justice de paix, traitant une multitude de domaines juridiques, n'est pas forcément formée spécifiquement en matière de protection de l'enfant. Avec une formation et une sensibilisation approfondies, il devrait être possible de renforcer cette base en matière de protection de l'enfant tout en maintenant la structure actuelle. Néanmoins, comme indiqué ci-dessus, une structure

¹⁰⁶ Cf. Recommandations de la Conférence des autorités cantonales de tutelle (CAT, actuelle COPMA), L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et propositions de modèles), publié dans ZVW 2/2008, p. 129ss.

¹⁰⁷ Notamment aussi l'OCTP.

¹⁰⁸ Cf. point 2.2.1 A.

¹⁰⁹ Cf. pour les détails point 2.2.1 A c).

spécialisée dans le domaine du droit de protection, telle que prévue dans plusieurs autres cantons, aurait des avantages pour sa mise en œuvre.

En ce qui concerne l'audition de l'enfant selon l'art. 314a CC, le premier constat est celui que l'enfant n'est quasiment jamais entendu par plusieurs personnes de différentes disciplines. L'enfant est souvent entendu par audition déléguée dans les deux justices de paix interviewées, notamment par le SPJ/ORPM. Se pose alors pour nous la question de la transmission de ces informations. Si lors d'une expertise déléguée à un spécialiste externe (pédopsychiatre, pédiatre), la justice de paix dispose par la suite d'un rapport, il n'est pas de même lors de l'audition par l'ORPM qui, lui, n'effectue pas de résumé de l'entretien dans le sens d'un procès-verbal. Etant donné que le législateur prévoit que les parents seront mis au courant des informations résumées dans le procès-verbal et que cela peut comporter un risque de rétorsions sur l'enfant de la part des parents, il s'imposerait, à notre avis, de chercher un moyen adéquat afin que la parole de l'enfant soit transmise de manière résumée aux personnes à qui incombe par la suite la prise de décision. Ceci à moins que l'enfant ne soit entendu directement par les juges ou assesseurs responsables. Une délégation sous forme d'un mandat formel d'auditionner l'enfant confié au SPJ/ORPM clarifierait ainsi le cadre de cette audition et pourrait être considéré comme remplaçant l'audition par l'autorité de protection. Dans ce cas, les obligations de consignation des propos et de transmission s'appliqueraient au SPJ/ORPM.

L'outil de la désignation d'une représentation de procédure nécessite, selon notre analyse, une promotion plus forte au sein des justices de paix. On peut se demander si l'ordre des avocats vaudois ou le Tribunal cantonal pourraient jouer un rôle de sensibilisation. Il serait intéressant, par ailleurs, de procéder à un recensement d'avocats spécialisés dans le droit de protection et dans la représentation de l'enfant en procédure. D'après nos entretiens, des avocats spécialisés dans la procédure de divorce auraient déjà de l'expérience dans la représentation de l'enfant en procédure. Cependant, en l'absence d'un recensement de ces personnes, les autorités de protection semblent fonctionner selon le mode du bouche à oreille, les acteurs interrogés ayant une liste personnelle, informelle et restreinte d'avocats qu'ils peuvent désigner comme curateurs. Un aperçu des avocats vaudois compétents en la matière permettrait aux justices de paix de désigner plus facilement des représentants de procédure spécialisés si cela s'avère pertinent, ce qui serait dans l'intérêt des enfants.

Pour l'accès des enfants au système de protection, selon notre analyse, il n'y aurait pas de changement spécifique à relever. Cependant, l'accès de certains groupes d'enfants pourrait encore être facilité, notamment pour les enfants avec statut précaire et ceux issus de milieux aisés. Dans le sens d'une facilitation, deux facteurs pourraient jouer un rôle primordial, d'une part, une meilleure sensibilisation encore de tous les professionnels du domaine de l'enfance et, d'autre part, une meilleure protection du/de la signalant-e contre des éventuelles représailles. Un renforcement pourrait être envisagé par ailleurs dans l'accès des enfants à différents sources d'informations ou à des contacts professionnels pour parler de leur situations, à l'instar de la ligne d'aide téléphonique 147 de Pro Juventute ou le service proposé par Juris Conseil Junior dans le canton de Genève.

3. Kanton Zürich

3.1. Einleitung

3.1.1. Die gesetzlichen Grundlagen und Beschrieb der Akteure des Kantons Zürich

A. Kantonale gesetzliche Grundlagen

Die für unsere Studie relevanten gesetzlichen Grundlagen im Kanton Zürich sind die Folgenden:

- Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR)¹¹⁰
- Gemeindegesetz (GG)¹¹¹
- Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG)¹¹²
- Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)¹¹³
- Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern (JIOV)¹¹⁴
- Verordnung über Entschädigung und Spesenersatz bei Beistandschaften (ESBV)¹¹⁵

B. Beschrieb der Akteure im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung

Wir haben im Rahmen unserer Erhebungen im Kanton Zürich mit drei Behördenmitgliedern, einem Präsidenten mit rechtlichem Hintergrund, sowie zwei Behördenmitgliedern aus den Bereichen Sozialarbeit sowie Psychologie, Gespräche geführt. Die drei Behördenmitglieder sind in zwei verschiedenen KESB tätig: einer eher kleineren sowie einer grösseren mit mehreren Kammern. Daneben wurden ein Sozialarbeiter aus einem Kinder- und Jugendhilfezentrum (kjj), eine Juristin eines Regionalen Rechtsdienstes (RRD), ein Kinderanwalt, der Mandate als Rechtsvertretung des Kindes gemäss Art. 314a^{bis} ZGB übernimmt und somit Kinder im Verfahren vor den KESB vertritt¹¹⁶, sowie ein Mitglied der Kinderschutzgruppe des Kinderspitals Zürich befragt. In Bezug auf die Aufsichtsbehörde führten wir mit einem juristischen Sekretär des Gemeindeamts ein Gespräch.

Im Folgenden werden die Institutionen im Bereich Kinderschutz beschrieben, für welche unsere Gesprächspartner/innen tätig sind.

a. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) des Kantons Zürich wurden gestützt auf das EG KESR eingeführt. Dieses Gesetz setzt die Bestimmungen des ZGB im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im Kanton Zürich um. Konkret regelt es die Organisation und die Zuständigkeit der KESB gemäss Art. 440 ZGB, die Aufsicht über die KESB gemäss Art. 441

¹¹⁰ Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) vom 25. Juni 2012, 232.3.

¹¹¹ Gemeindegesetz (GG) vom 6. Juni 1926, 131.1.

¹¹² Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010, 211.1.

¹¹³ Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) vom 14. März 2011, 852.1.

¹¹⁴ Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern (JIOV) vom 16. September 2009, 172.110.1.

¹¹⁵ Verordnung über Entschädigung und Spesenersatz bei Beistandschaften (ESBV) vom 3. Oktober 2012, 232.35.

¹¹⁶ Gemäss den § 5 und 7 EG KESR wird er dabei nach Zeitaufwand entschädigt.

ZGB, die Führung der Beistandschaften gemäss Art. 405 ff. ZGB, die fürsorgerische Unterbringung gemäss Art. 426 ff. ZGB, die Nachbetreuung der fürsorgerischen Unterbringung gemäss Art. 437 ZGB sowie das Verfahren vor der KESB und den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen gemäss Art. 450 f ZGB¹¹⁷.

Abgesehen von der Stadt Zürich sind die KESB interkommunal organisiert¹¹⁸. In den verschiedenen, vom Regierungsrat festgelegten Kreisen, besteht jeweils eine KESB mit mindestens drei Mitgliedern¹¹⁹. Insgesamt existieren 13 verschiedene KESB im Kanton Zürich¹²⁰. Die KESB ist zwingend aus Mitgliedern aus den Bereichen Recht und Soziale Arbeit zusammengesetzt. Zusätzlich gehören der KESB Mitglieder aus den Bereichen Pädagogik, Psychologie, Gesundheit oder Treuhandwesen an¹²¹. Die genaue Zusammensetzung der KESB im Kanton Zürich ist im Dokument "Aktuelle Zusammensetzung KESB im Kanton Zürich" auf der Homepage des Gemeindeamts ersichtlich¹²². Gemäss § 9 Abs. 1 EG KESR müssen bei Kollegialentscheiden je ein Mitglied aus den Bereichen Recht und Soziale Arbeit mitwirken. Bei ihren Entscheiden sind die Mitglieder der KESB an keine Weisungen gebunden und somit unabhängig¹²³.

Die KESB entscheidet in Dreierbesetzung¹²⁴, mit Ausnahme der in § 45 EG KESR aufgelisteten Fällen, über welche ein Mitglied der KESB entscheiden kann.

Gemäss § 40 Abs. 3 EG KESR gelten für das Verfahren vor der KESB und den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen subsidiär die Bestimmungen der ZPO sinngemäss.

Ein Mitglied der KESB hört die betroffene Person an, wenn es im Verfahren um die Beschränkung oder den Entzug der elterlichen Sorge oder den Entzug der Obhut geht, oder wenn angenommen werden muss, dass die betroffene Person nicht einverstanden ist mit der infrage stehenden Massnahme¹²⁵. Gemäss § 51 Abs. 2 und 3 kann in den übrigen Fällen die Anhörung durch geeignete Mitarbeitende des Sekretariats erfolgen und in besonderen Fällen kann die KESB die Anhörung einer aussenstehenden Fachperson übertragen. Aus wichtigen Gründen kann die Anhörung durch das Kollegium verlangt werden¹²⁶. Gemäss § 52 EG KESR hält die Person, welche die Anhörung durchführt, oder ein/e Mitarbeiter/in des Sekretariats den wesentlichen Inhalt der Anhörung schriftlich fest. Diese Bestimmungen entsprechen den vom Art. 314a ZGB geforderten Bedingungen.

Je nach Beschwerde gegen Entscheide der KESB sind zwei verschiedene erste Instanzen zuständig: das Bezirksgericht gemäss Art. 30 GOG bei Beschwerden betreffend fürsorgerische

¹¹⁷ § 1 EG KESR.

¹¹⁸ <http://www.kesb-zh.ch>.

¹¹⁹ § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 1 EG KESR.

¹²⁰ Affoltern a.A., Bülach Nord, Bülach Süd, Dielsdorf, Dietikon, Dübendorf, Hinwil, Horgen, Meilen, Pfäffikon, Uster, Winterthur, Stadt Zürich; <http://www.kesb-zh.ch/uebersichtsplan>.

¹²¹ § 4 Abs. 2 EG KESR.

¹²² "Zusammensetzung KESB Kanton Zürich (13 Behörden)", Stand 1. Juni 2014, gemäss aufsichtsrechtlich geprüften Ernennungen
http://www.kesb-aufsicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/zusammensetzung_kesb.html.

¹²³ § 10 EG KESR.

¹²⁴ § 44 Abs. 1 EG KESR.

¹²⁵ § 51 Abs. 1 EG KESR.

¹²⁶ § 51 Abs. 4 EG KESR.

Unterbringung und der Bezirksrat¹²⁷ bei Beschwerden gemäss Art. 450 Abs. 1 ZGB¹²⁸. Gemäss § 64 EG KESR ist das Obergericht für sämtliche Beschwerden die zweite Beschwerdeinstanz.

b. Gemeindeamt

Das Gemeindeamt ist die Aufsichtsbehörde über die KESB gemäss Art. 441 Abs. 1 ZGB¹²⁹. In dieser Funktion sorgt es für eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung im Kindes- und Erwachsenenschutz. Konkret kann es zum Beispiel Auskünfte erteilen, Weisungen und Kreisschreiben erlassen, Schulungen organisieren¹³⁰, Inspektionen durchführen oder bei fehlerhafter Führung von Geschäften oder Feststellung von Unregelmässigkeiten einschreiten¹³¹.

c. Kinder- und Jugendhilfezentren

Die kjz sind Teil des Amts für Jugend und Berufsberatung (AJB)¹³² und werden durch das KJHG geregelt. Dieses enthält Regeln zur Organisation, Leistungen und Finanzierung der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe¹³³.

Der Zweck der ambulanten Kinder- und Jugendhilfe besteht gemäss § 3 KJHG in der Unterstützung der Familien in ihren Erziehungsaufgaben. Konkret geht es um die Förderung, Erziehung und Bildung von Kindern und Jugendlichen, um die Förderung deren körperlicher, geistiger, emotionaler und sozialer Entwicklung sowie um die Vermeidung und Beseitigung der Gefährdungen und Benachteiligungen von Kindern und Jugendlichen.

Gemäss § 9 Abs. 1 KJHG besteht mindestens eine Jugendhilfestelle in jedem Bezirk, insgesamt gibt es 18 kjz im Kanton Zürich¹³⁴. Diese führen unter anderem Beistandschaften sowie Vormundschaften und übernehmen weitere Aufträge der KESB im Bereich des Kindesschutzes. Des Weiteren klären sie im Auftrag von den KESB die familiären Verhältnisse und andere Fragen ab, die im Bereich des Kindesschutzes, der Kinderzuteilung und der Adoption von Bedeutung sind¹³⁵. Für unsere Studie ist vor allem dieser Tätigkeitsbereich der Umsetzung der Mandate von den KESB von Interesse. Die kjz arbeiten nach zehn Leitsätzen. So sind beispielsweise die Eltern primär verantwortlich für das Kindeswohl und die Handlungen der kjz komplementär, wirkungsvoll und verhältnismässig¹³⁶.

¹²⁷ Hat gemäss § 141 Abs. 1 GG die Aufsicht über die Gemeinden, ihre Betriebe, Anstalten und Verbindungen inne.

¹²⁸ § 62 Abs. 1 und § 63 Abs. 1 EG KESR.

¹²⁹ Siehe § 13 EG KESR, § 17 Abs. 1 lit. b JIOV, Anhang 2 lit. c JIOV.

¹³⁰ § 11 Abs. 2 EG KESR.

¹³¹ <http://www.kesb-aufsicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/home.html>.

¹³² Das AJB entwickelt, steuert und koordiniert die ambulante und stationäre Kinder- und Jugendhilfe und die Berufs- und Laufbahnberatung im Kanton Zürich und übt die Aufsicht in beiden Bereichen aus <http://www.ajb.zh.ch/internet/bildungsdirektion/ajb/de/home.html>.

¹³³ § 1 KJHG.

¹³⁴ Affoltern a.A., Adliswil, Bülach, Dielsdorf, Dietikon, Dübendorf, Effretikon, Horgen, Kloten, Küsnacht, Männedorf, Pfäffikon, Regensdorf, Rüti, Uster, Wetzikon, Winterthur, Zentrum Breitenstein; http://www.ajb.zh.ch/internet/bildungsdirektion/ajb/de/ueber_uns/organisation/kjz_karte.html.

¹³⁵ § 17 lit. b und c KJHG.

¹³⁶ AJB, kjz-Portfolio 2014.

d. Regionale Rechtsdienste

Gemäss § 15 lit. e KJHG gewährleisten die Jugendhilfestellen Beratung, Information und Elternbildung insbesondere in den Bereichen Vaterschaft, Unterhalt und weitere Themen in Zusammenhang mit Kindern unverheirateter Eltern. Zu diesem Zweck existieren innerhalb des AJs vier RRD. Diese können zudem die Rechtsvertretung von Kindern und Jugendlichen im Kinderschutzverfahren übernehmen¹³⁷. Dabei ist das Ziel, dem Kindeswillen Gehör zu verschaffen, die Partizipation des Kindes zu verwirklichen und es über das Verfahren und seine Situation zu informieren¹³⁸.

e. Im Bereich des Kinderschutzes aktive medizinische Einheiten

Im Kanton Zürich gibt es im Falle einer (potentiellen) Gefährdung eines Kindes verschiedene medizinische Anlaufstellen und Schutzgruppen. Für unsere Studie haben wir mit einem Mitglied der Kinderschutzgruppe (KSG) des Kinderspitals Zürich gesprochen. Letztere befasst sich mit Säuglingen, Kindern und Jugendlichen, die gesichert oder vermutlich Opfer einer Misshandlung wurden oder gefährdet sind, misshandelt zu werden. Sie beurteilt Misshandlungs-Situationen durch medizinische Untersuchung, psychologische Beurteilung und soziale Evaluation. Ihr weiteres Tätigkeitsgebiet beinhaltet unter anderem Beratungen von Fachpersonen, Institutionen und Behörden¹³⁹. Stellt die Kinderschutzgruppe eine Gefährdung des Kindes fest, meldet sie diese der zuständigen KESB¹⁴⁰.

3.1.2. Organisation

In diesem Unterkapitel wird die Zusammenarbeit zwischen den oben beschriebenen Akteuren kurz zusammengefasst¹⁴¹.

Im Rahmen unserer Studie interessieren wir uns hauptsächlich für das Kinderschutzverfahren vor den KESB. Dieses wird durch eine Gefährdungsmeldung an die zuständige KESB eingeleitet. Letztere eröffnet ein Verfahren und führt erste Abklärungen durch. Braucht es vertiefere Abklärungen, erhält das zuständige KJZ einen entsprechenden Auftrag mit einer Frist von vier Monaten, welche falls nötig erstreckt werden kann. Nach erfolgter Abklärung erstellt das KJZ einen Bericht mit Empfehlungen zum weiteren Vorgehen für die KESB. Folgende Möglichkeiten kommen in Betracht:

- das KJZ kommt zum Schluss, dass das Kindeswohl nicht gefährdet ist und es somit keine Massnahme braucht
- das KJZ führt seine Zusammenarbeit mit der Familie im freiwilligen Rahmen weiter
- das KJZ ist der Meinung, dass eine Kinderschutzmassnahme angezeigt ist und macht die entsprechenden Empfehlungen.

Die KESB prüft den Abklärungsbericht und fällt eine Entscheidung. Im Falle der Anordnung einer Massnahme erhält das KJZ ein entsprechendes Mandat, z.B. für eine Erziehungsbeistandschaft

¹³⁷ http://www.ajb.zh.ch/internet/bildungsdirektion/ajb/de/ueber_uns.html.

¹³⁸ AJB, Portfolio der Regionalen Rechtsdienste 2014 (RRD-Portfolio).

¹³⁹ <http://www.kispi.uzh.ch/de/patienten-und-angehoerige/fachbereiche/kinderschutz/Seiten/default.aspx>.

¹⁴⁰ § 47 Abs. 1 lit. d EG KESR.

¹⁴¹ Für eine erweiterte Übersicht der möglichen Interaktionen siehe Anhang Nr. 7.

nach Art. 308 ZGB. Wird die elterliche Sorge eingeschränkt oder entzogen, wird die Massnahme regelmässig in Zusammenarbeit mit dem KJZ evaluiert. Die KESB kann einen Kinderanwalt oder eine Kinderanwältin ernennen, welche/r das Kind gemäss Art. 314a^{bis} ZGB im Verfahren vor allen Instanzen vertritt. Er/sie arbeitet mit den anderen Akteuren zusammen, um die für das Verfahren nötigen Informationen zu erhalten. Ebenso kann eine Rechtsvertretung aus dem zuständigen RRD ernannt werden, für welche/n das oben genannte ebenfalls gilt. Das Gemeindeamt überprüft die Vorgehensweise der KESB im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion und nimmt dementsprechende Aufsichtsbeschwerden entgegen. Die KSG ist vor allem am Anfang des Verfahrens im Rahmen der Evaluation der Gefahr und einer entsprechenden Meldung an die KESB involviert. Bei der Umsetzung der Massnahme ist sie nur involviert, falls die Eltern zum Beispiel eine Weisung erhalten, regelmässig medizinische Massnahmen im Kinderspital vornehmen zu lassen.

3.2. Die Themenschwerpunkte

Es sei hier festzuhalten, dass die in diesem Teil enthaltene Analyse sich auf eine begrenzte Anzahl von Gesprächen mit einzelnen Akteuren aus dem Kinderschutz im Kanton Zürich stützt. Es können daher keine generellen Schlussfolgerungen daraus geschlossen werden.

3.2.1. Interdisziplinarität

A. Bestandesaufnahme

Die interdisziplinäre Zusammensetzung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) ist im Kanton Zürich auf Gesetzesebene geregelt (§ 4 EG KESR¹⁴²). Gemäss den Angaben des Gemeindeamts vom Juni 2014¹⁴³ haben in den 13 KESB zwölf Jurist/innen sowie eine Person aus dem Gesundheitsbereich das Präsidium. Die genannte Übersicht zeigt auf, dass die Mehrheit der Behördenmitglieder (Präsidium inkl.) sowie der Ersatzbehördenmitglieder Jurist/innen bzw. Sozialarbeitende sind (47 bzw. 42). An dritter bzw. vierter Stelle, wiederum Behörden- sowie Ersatzbehördenmitglieder zusammen, kommen die Psycholog/innen (10) respektive die Pädagog/innen (6). Da die dritte Kernkompetenz nicht zwingend aus den Bereichen Psychologie oder Pädagogik gewählt werden muss, laut § 4 Abs. 2 EG KESR, sind auch Behörden- und Ersatzbehördenmitglieder aus dem Gesundheits- sowie Treuhandbereich ernannt worden. Gemäss Antrag des Regierungsrats stehen jedoch die Fachbereiche Psychologie und Pädagogik im Vordergrund, da die KESB auch die Funktion der Kinderschutzbehörde einnimmt¹⁴⁴.

Die Gespräche mit den verschiedenen Akteuren innerhalb sowie ausserhalb der KESB erlauben es uns, zu einigen Punkten, die sich herauskristallisiert haben, auf differenzierte Weise Stellung zu nehmen.

¹⁴² S. auch vorne unter Punkt 3.1.1.B.a.

¹⁴³ "Zusammensetzung KESB Kanton Zürich (13 Behörden)", Stand 1. Juni 2014, gemäss aufsichtsrechtlich geprüften Ernennungen.

http://www.kesb-aufsicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/zusammensetzung_kesb.html.

¹⁴⁴ Antrag des Regierungsrates für den Erlass des EG KESR, in: ABI 2011, Nr. 38, S. 2620, zitiert in Schreiben der Aufsichtsbehörde über Zusammensetzung und Besetzung Spruchkörper KESB. Konsultiert unter dem Link:

http://www.kesb-aufsicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/zusammensetzung_kesb.html.

Die Umsetzung der Interdisziplinarität in den befragten KESB sowie in anderen KESB, mit welchen die externen Akteure in Kontakt stehen, wird anhand der folgenden Schwerpunkte zusammengefasst:

- Funktionsweise der KESB
- Konkrete Konsequenzen der interdisziplinären Zusammensetzung und Zusammenarbeit
- Zusammenarbeit zwischen KESB und kjz
- Beschwerdeverfahren und Interdisziplinarität

a. Funktionsweise der KESB

Es wird hier in der Folge zwischen der generellen Einschätzung der Akteure zur Funktionsweise sowie der spezifischen Funktionsweise (Verfahrensablauf) unterschieden.

In Bezug auf die generelle Einschätzung sind die Stellungnahmen sehr unterschiedlich, je nachdem, ob sie von innerhalb oder ausserhalb der KESB erfasst wurden. Die KESB-Mitglieder erachteten die Interdisziplinarität als eine Bereicherung und Qualitätssicherung, da die Behördenmitglieder aus ihren unterschiedlichen Perspektiven alle Gesichtspunkte berücksichtigen können. Der Austausch zwischen den Disziplinen wurde als sehr gewinnbringend erachtet und erlaubt breit abgestützte Entscheide. Die Interdisziplinarität hat auch gemäss dem juristischen Sekretär des Gemeindeamts eine positive Auswirkung auf Abklärung, Situationsbeurteilung und Massnahmenanordnung. Der KESB-Präsident wies jedoch auch auf den grösseren Aufwand hin, der aus dieser Zusammensetzung hervorging, da gerade z.B. eine gemeinsame Sprache gefunden werden muss. Diesbezüglich spielten, gemäss allen Behördenmitglieder, der gute Teamgeist sowie die informellen Austauschmöglichkeiten eine sehr wichtige Rolle für das Funktionieren der KESB. Die beiden, im gleichen Spruchkörper einer KESB arbeitenden Behördenmitglieder aus der Sozialarbeit und Psychologie, waren der Meinung, dass in ihrer Kammer Gleichberechtigung der Disziplinen herrsche. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass insbesondere von Psycholog/innen-Seite her in anderen KESB, auch in anderen Kantonen, z.T. Schwierigkeiten bezüglich der Anerkennung in den KESB bestünden¹⁴⁵.

Von KESB-externer Seite wurde der Punkt der Dominanz der Jurist/innen von mehreren Seiten hervorgehoben. Dies sei einerseits, laut dem kjz-Mitarbeitenden, mitunter aufgrund der subsidiären Anwendbarkeit der ZPO¹⁴⁶ eine Notwendigkeit, hingegen wurde von anderer Seite diese juristische Dominanz z.T. mit grosser Enttäuschung gegenüber den neuen Behörden wahrgenommen. Der Kinderanwalt stellte im Übrigen fest, dass eine Tendenz zu Pluridisziplinarität und nicht Interdisziplinarität in den KESB vorliege, d.h. dass aufgrund von professionssoziologischen Gewohnheiten sowie ökonomischen Gegebenheiten die Berufsbereiche sich wenig bis gar nicht über ihre Bereichsgrenzen hinaus bemühen würden. Indes würde eine interdisziplinäre Zusammenarbeit in den KESB gerade ein gewisses Abschiednehmen von der spezialisierten Berufswelt bedeuten, d.h. dass trotz Spezialisierung sich alle zu Allem äussern könnten, was zurzeit noch nicht der Fall ist. In Bezug auf die Dominanz der Jurist/innen, die bereits meistens das KESB-

¹⁴⁵ Diese Beobachtung wurde auch durch den juristischen Sekretär des Gemeindeamts bestätigt, der sich auf die anlässlich einer Tagung im September gemachten Aussage stützte, gemäss welcher mehrere Psycholog/innen gekündigt hätten, die alle durch Jurist/innen ersetzt worden seien. In der Folge sei ein Netzwerk für Psycholog/innen geschaffen worden, die sich 1-2 Mal im Jahr treffen und austauschen würden.

¹⁴⁶ Gemäss dem KESB-Präsidenten hat die Anwendung der ZPO zwar einen gewissen Einfluss auf die Verfahrensdauer, hingegen gibt es dank der ZPO auch mehr Transparenz im Verfahren, die Rechte der Beteiligten werden gestärkt.

Präsidium innehaben, lässt sich noch auf die Aussage des befragten KESB-Präsidenten verweisen, der bei der Entscheidung durch die beiden anderen Disziplinen überstimmt werden kann und dies z.T. auch wird.

Bezüglich der interdisziplinären Zusammenarbeit in den verschiedenen Phasen des Verfahrens, haben die zwei KESB, mit deren Mitgliedern wir gesprochen haben, eine ähnliche Regelung. Nach der formellen Eröffnung des Falles, wird dieser einem Behördenmitglied zugeteilt. Dieses führt erste interne Abklärungen durch und nimmt Kontakt mit dem/der Gefährdungsmelder/in und mit der Familie auf. Falls nötig erlässt es den Auftrag für eine externe Abklärung. Sobald der Sachverhalt geklärt ist und den betroffenen Personen das rechtliche Gehör gewährt wurde, wird der Entscheid vorbereitet. In der einen KESB übernehmen diese Aufgabe die Jurist/innen, es handelt sich dementsprechend nicht um eine interdisziplinäre Phase. In der anderen KESB wird der Entscheid vom zuständigen Behördenmitglied geschrieben und von den andern beiden Mitgliedern des Spruchkörpers durchgelesen und korrigiert, wobei dasjenige Behördenmitglied das Ko-ReferentIn ist, sich noch vertiefter mit dem Fall befasst. In dieser KESB mit dem 6-Augen-Prinzip entsteht der Entscheid demzufolge unter interdisziplinärer Zusammenarbeit. Die Beschlussfassung ist wiederum bei beiden KESB interdisziplinär, da die Behördenmitglieder aus verschiedenen Disziplinen stammen. Zudem gibt es in beiden KESB ein weiteres interdisziplinäres Instrument, welches während dem ganzen Verfahren genutzt werden kann: die Fallbesprechung. Es handelt sich um eine Sitzung, die der Besprechung laufender Verfahren dient, und bei der sich das zuständige Behördenmitglied mit den anderen austauschen kann. Dies kann am Anfang des Verfahrens geschehen, wenn die Stossrichtung nicht klar ist, es kann aber auch ein teilweise schon geschriebener Beschluss bei Unklarheiten besprochen werden. Es werden also nicht alle Fälle vor der Beschlussfassung interdisziplinär besprochen, sondern nur diejenigen, bei welchen das zuständige Behördenmitglied Hilfe oder einen Denkanstoss benötigt. Anstösse für eine vertieftere interdisziplinäre Zusammenarbeit bietet das „Churer-Modell“¹⁴⁷, auf welches wir dank dem juristischen Sekretär des Gemeindeamtes aufmerksam wurden. Es sieht zum einen eine interdisziplinäre Besprechung nach dem Eingang der Gefährdungsmeldung vor der Triage vor. Zum anderen wird *jeder* Fall nach der Abklärung und vor der Entscheidvorbereitung interdisziplinär besprochen. Es muss jedoch angemerkt werden, dass diese Vorgehensweise zwar viele Vorteile hat, da jeder Fall mehrere Male von verschiedenen Seiten angesehen wird, dafür aber auch sehr viele Ressourcen benötigt werden und die meisten KESB auch ohne diese Vorgehensweise schon unter einem Ressourcenproblem leiden. Gemäss dem juristischen Sekretär des Gemeindeamtes ist die Anwendung dieses Modells deshalb nur bei kleineren KESB mit weniger Fällen möglich.

Da die KESB im Kanton Zürich auf interkommunaler Ebene organisiert sind, gibt es abgesehen von den Gesetzesbestimmungen keine Vorgaben vom Kanton her. Aus diesem Grund wird versucht, unter der Leitung der KESB-Präsidien-Vereinigung, mittels Treffen und Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Fachgruppen und Disziplinen der KESB (Präsident/innen, Leiter/innen zentraler Dienste, Psycholog/innen etc.) die Verfahrensabläufe auf kantonaler Ebene

¹⁴⁷ Modell zur interdisziplinären Zusammenarbeit im Kindesschutzverfahren mit dem Ziel, Entscheidungen von möglichst hoher Qualität zu fällen. Erarbeitet von Peter Dörflinger, Leiter KESB Nordbünden. Siehe Präsentation des Modells an der KOKES-Fachtagung vom 11./12. September 2012 in Freiburg, zu finden unter dem folgenden Link: http://www.kokes.ch/assets/pdf/de/aktuell/2012_Arbeitskreis_5_D__rflinger.pdf.

abzugleichen. Diese Zusammenarbeit, deren Resultate dann wieder in die KESB zurückgetragen werden, wird als sehr wertvoll erachtet¹⁴⁸.

b. Konkrete Konsequenzen der interdisziplinären Zusammensetzung und Zusammenarbeit

In den Gesprächen haben wir versucht, die konkreten Auswirkungen der interdisziplinären KESB in Bezug auf die Verfahrensdauer, die Argumentation in den Entscheiden sowie die Anordnung von Massnahmen zu erfassen.

Aus den Antworten zur Verfahrensdauer und zur interdisziplinären Argumentation in den Entscheiden lassen sich gestützt auf die Interviews keine generellen Aussagen machen. Die Verfahrensdauer wurde von viel kürzer bis zu viel länger eingeschätzt, je nach befragten Akteuren, weshalb dies keine Schlussfolgerungen erlaubt. Wie bereits oben erwähnt, scheint die sinngemässe Anwendung der ZPO im Verwaltungsverfahren der KESB einen gewissen Einfluss auf die Verfahrensdauer zu haben¹⁴⁹. Ein Vergleich mit der Verfahrensdauer vor den Vormundschaftsbehörden wäre zwar interessant gewesen, die Dauer dieser vormaligen Verfahren ist aber im Nachhinein schwer zu eruieren¹⁵⁰.

Auch auf unsere Frage nach dem Einfluss der Interdisziplinarität auf die Entscheidungsargumentation erhielten wir diametral unterschiedliche Rückmeldungen. Während gemäss einem Behördenmitglied sich in den Entscheiden nun neu auch Argumentationen aus der Psychologie, Sozialarbeit und Pädagogik finden, so werden von externer Seite die Entscheide als massiv juristisch bis zu z.T. realitätsfremd juristisch erachtet. Einzig der Kinderanwalt stellte ebenfalls eine verstärkte psychosoziale Argumentation in den Entscheiden fest, sowie eine höhere Qualität mit besserer Begründung und eine Angleichung an Gerichtsentscheide (mit Literaturverweisen etc.). Auch seien die Entscheide dank der vermehrten Partizipation der Kinder tendenziell kindsgerechter geworden. Der Kinderanwalt stellte dieser genannten Qualitätssteigerung in der Argumentation aber auch die Problematik entgegen, dass die so professionalisierten Entscheide für Laien nun z.T. auch unverständlicher geworden seien. Diese Entscheide würden, seiner Meinung nach, einer begleitenden Erklärung bei Eröffnung des Entscheids bedürfen¹⁵¹, was zeitlich in der Praxis der KESB aber kaum praktikabel sei.

Als konkretes Beispiel des Einflusses der Interdisziplinarität auf die Anordnung von Massnahmen wurde von mehreren Seiten ein Rückgang der Platzierungen (Aufhebungen des Aufenthaltsbestimmungsrechts, vormals Obhutsentzug) vermerkt¹⁵². Der Grund dieses Rückgangs scheint, laut Aussagen der Interviewpartner/innen, insbesondere darin zu liegen, dass die anderen Massnahmenmöglichkeiten vermehrt im Kaskadenprinzip ausgeschöpft werden.

¹⁴⁸ Der Präsident einer befragten KESB verwies z.B. auf Entscheidvorlagen, die von der KESB Zürich in Zusammenarbeit mit anderen KESB entwickelt und allen zur Verfügung gestellt wurden.

¹⁴⁹ S. unter Punkt 2.2.1.A.a.

¹⁵⁰ Zudem müssten, gemäss dem juristischen Sekretär des Gemeindeamts, dabei auch die Qualitätsunterschiede ermittelt werden, was so gut wie unmöglich wäre.

¹⁵¹ Er zog diesbezüglich einen Vergleich zu medizinischen Gutachten. Gemäss § 59 EG KESR wird der Entscheid mit schriftlicher Begründung zugestellt.

¹⁵² Diese Aussage wurde auch durch die Statistiken der AJB bestätigt: Amt für Jugend- und Berufsberatung, Platzierungen von Minderjährigen im Kanton Zürich (ohne Stadt Zürich) 2008 – 2013, September 2014, siehe unter: http://www.kesb-zh.ch/sites/default/files/attachments/platzierungen_ajb.pdf (konsultiert anfangs November 2014); konkret gab es im Kanton Zürich folgende Anzahl von Platzierungen gemäss Art. 310 ZGB: 125 im Jahr 2010, 106 im Jahr 2011, 93 im Jahr 2012 und 79 im Jahr 2013. Diese Entwicklung wurde auch im parlamentarischen Postulat 14.3891 von Yvonne Feri aufgenommen.

c. Einschätzung in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen KESB und kjz

Der Grossteil der Diskussionen über die Zusammenarbeit mit externen Akteuren konzentrierte sich auf die Zusammenarbeit zwischen den KESB und kjz. Von beiden Seiten her wurde die Rollenfindung in der neuen Konstellation mit der interdisziplinären Fachbehörde als Hauptelement erwähnt. Wie von beiden Seiten festgestellt wurde, hinterfragen die KESB die Abklärungen der kjz vermehrt als früher die Vormundschaftsbehörden. Es wurde z.T. sogar von einem „Hoheitsmonopol“-Verlust oder einer gewissen „Entmachtung“ der kjz durch die interdisziplinären Fachbehörden gesprochen. Diese sich aus der neuen Struktur ergebenden Herausforderungen wurden durch die Erarbeitung eines Grundlagendokuments¹⁵³ über die Zusammenarbeit bereits teilweise geklärt in den Abläufen. Es bedarf jedoch, gemäss unseren Gesprächspartner/innen seitens KESB und kjz, weiterhin eines regelmässigen Austausches mit z.T. monatlichen Gesprächen. Von Seiten der KESB-Präsiden-Vereinigung wurden auch Gremien zur Lösung von Zusammenarbeitsfragen entwickelt. Eine Problematik scheint insbesondere zu sein, dass die neu interdisziplinär bestückten KESB teilweise in den operativen Bereich Einfluss nehmen wollen (z.B. bei Beistandschaften) und somit mit den Kompetenzen des kjz in Konflikt treten. Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass ein lösungsorientierter Austauschprozess in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen KESB und kjz auf verschiedenen Ebenen im Gang ist und die aktuelle Zusammenarbeit zwischen den befragten Akteuren vernünftig verläuft. Hingegen wurden wir seitens des kjz-Mitarbeitenden auf ein Ressourcenproblem hingewiesen, da die Personalerhöhungen bei den KESB nicht mit einer Erhöhung der Kapazitäten der kjz einhergegangen sind, was z.T. bei der Umsetzung der Anforderungen Engpässe ergeben kann.

d. Beschwerdeverfahren und Interdisziplinarität

Wie oben einleitend beschrieben¹⁵⁴, hat der Bezirksrat die Rolle der Beschwerdeinstanz inne, mit Ausnahme der Beschwerden gegen fürsorgliche Unterbringungen.

Gemäss den Aussagen des juristischen Sekretärs des Gemeindeamts war bisher eine interdisziplinäre Zusammensetzung der Beschwerdeinstanz im Kanton Zürich noch nie zur Diskussion gestanden, auch wenn dies sicher von Vorteil wäre¹⁵⁵. Von Seiten der KESB-Mitglieder würde eine interdisziplinäre Zusammensetzung des Bezirksrats begrüsst, auch wenn die aktuelle Zusammenarbeit als zufriedenstellend bis gut erachtet wird, zumal der Bezirksrat, der schon zuvor die Aufsicht über die Vormundschaftsbehörden hatte über eine gewisse Erfahrung verfüge. Einen Mehrwert würde aber gerade auch eine interdisziplinäre Zusammensetzung des Bezirksgerichts, das die Beschwerden von fürsorglicher Unterbringung beurteilt, bringen.

¹⁵³ AJB, Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe/KESB-Präsiden-Vereinigung, Grundlagendokument zur Zusammenarbeit Mandatszentren AJB und KESB. Standards und Abläufe, 20. Januar 2014. Dieses Grundlagendokument wird periodisch überarbeitet und liegt bereits in der Fassung 1.5 vom 1. Oktober 2014 vor: siehe unter: http://www.kesb-zh.ch/sites/default/files/attachments/grundlagendokument_ajb-kesb_v1.5.pdf.

¹⁵⁴ Siehe unter Kapitel 3.1.1.B.a.

¹⁵⁵ Er verwies dabei insbesondere auf die Kantone Bern, Basel Stadt und St. Gallen. Im Kanton Bern ist das Kindes- und Erwachsenenschutzgericht der Zivilabteilung des Obergerichts Beschwerdeinstanz. Es enthält zwei Fachrichter/innen, die miteinbezogen werden müssen, wenn der Sachverhalt nicht erstellt ist oder sich fachspezifische Fragen stellen. Im Kanton Basel Stadt entscheidet bei einer fürsorglichen Unterbringung die FU-Rekurskommission, welche interdisziplinär zusammengesetzt ist (Facharzt/innen für Psychiatrie und Psychotherapie, Fachleute im psychosozialen Bereich, Jurist/innen). Im Kanton St. Gallen ist die Verwaltungsreurskommission Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der KESB. Sie besteht aus zwei Präsidenten (Juristen) sowie aus verschiedenen Fachrichter/innen (z.B. Allgemeinärztin, Fachärztin für Psychiatrie und Psychotherapie, Jugendanwältin, Sozialarbeiterin etc.).

Die interviewten Rechtsvertreter/innen (Kinderanwalt, RRD) äusserten sich um einiges kritischer und betrachteten die Beibehaltung des Bezirksrats in seiner aktuellen Zusammensetzung im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzsystem als eine verpasste Chance, da es sich um eine veraltete Instanz handle. Idealerweise sollte, gemäss denselben Gesprächspartner/innen, mit einer Änderung des EG KESR eine Neuorganisation im Sinne einer einzigen Beschwerdeinstanz vorgesehen werden, wobei verschiedene Möglichkeiten bestünden zwischen einem interdisziplinären Bezirksrat oder Bezirksgericht oder einem neuen Familiengericht.

B. Kommentar und weitergehende Fragen

Die Umsetzung der Interdisziplinarität in Bezug auf die Zusammensetzung der KESB scheint, laut unseren Gesprächen, zufriedenstellend zu sein. Da die Interdisziplinarität sich jedoch gerade durch die Interaktion zwischen den Disziplinen ergibt – ansonsten würde durch das Vorhandensein verschiedener Disziplinen nur der Zustand der Pluridisziplinarität vorliegen – stellen sich für uns jedoch noch Fragen in Bezug auf die Gleichberechtigung der verschiedenen Disziplinen in der interdisziplinären Zusammenarbeit. Wird von KESB-intern diese Zusammenarbeit als ausgewogen erachtet, so lassen doch die externen Einschätzungen, oder auch die von Seiten des Gemeindeamts erwähnte Problematik von mangelnder Wertschätzung der Psycholog/innen in den KESB, darauf schliessen, dass hier noch Handlungsbedarf besteht. Hingegen ist klar, dass sich eine funktionierende interdisziplinäre Zusammenarbeit neben den Disziplinen vor allem auch auf die zwischenmenschlichen Qualitäten im Bereich der Kommunikation stützt und hier gerade der Faktor Zeit auch ein wichtiges Element ist. In den befragten KESB scheint die Zusammenarbeit auf der zwischenmenschlichen Ebene gut zu verlaufen. Generell lässt sich zusammenfassen, dass die Entwicklung dieser interdisziplinären Zusammenarbeit weiterhin gefördert, ihr dafür aber auch genügend Zeit akkreditiert werden soll.

Rein vom Verfahrensablauf her, laut Aussagen der Interviewpartner/innen, scheint die Interdisziplinarität recht gut umgesetzt zu werden. Dabei ist zu beachten, dass gerade auch der informelle Austausch eine grosse Rolle spielt, was wiederum die menschliche Komponente ins Spiel bringt.

Die Rollenfindung zwischen KESB und kjz ist eine Herausforderung, die noch weiter besteht. Die beiden Akteure setzen sich jedoch aktiv damit auseinander und können, laut unseren Erhebungen, auf Unterstützung seitens des Gemeindeamts sowie der KESB-Präsiden-Vereinigung zählen, was sehr zu begrüßen ist.

In Bezug auf die konkreten Auswirkungen der interdisziplinären Beschlussfassung können noch keine wirklichen Schlüsse gezogen werden. Eine Ausnahme bietet der Rückgang der Platzierungen.

Wie von verschiedenen Seiten hervorgehoben wurde, ist eine interdisziplinäre Beurteilung durch die Beschwerdeinstanz ein Thema. Die Lösungsansätze variieren dabei zwischen einer interdisziplinären Zusammensetzung der aktuellen Beschwerdeinstanzen, der Beibehaltung nur einer, interdisziplinär bestückten, Beschwerdeinstanz bis zur umfassenden Lösung eines Familiengerichts.

Im Anschluss an diese Lageanalyse könnten die folgenden Fragen in Bezug auf die Umsetzung der Interdisziplinarität im Kanton Zürich gestellt werden:

- Auf welche Weise könnte die formelle und informelle Umsetzung der Interdisziplinarität in der Funktionsweise der KESB des Kantons Zürich noch weiter gefördert und unterstützt werden

(Prüfung von „Churer-Modell“, Intervision, Supervision)? Könnte die Erhebung der konkreten Umsetzung der Interdisziplinarität ein Thema für das Gemeindeamt sein?

- Wurden bereits Überlegungen dazu angestellt, die aktuell zur Verfügung stehenden Austauschmöglichkeiten zwischen KESB und kjz zu einem späteren Zeitpunkt in eine Art institutioneller Austauschplattform der beiden (und ev. weiterer) Akteure umzuwandeln, die Fragen genereller Art behandeln könnte?
- Welche weiteren konkreten Auswirkungen der Interdisziplinarität auf die Anordnung von Massnahmen, neben dem Rückgang von Platzierungen, können festgestellt werden?
- Welche Überlegungen (Bedürfnisse, Vorteile, Nachteile) in Bezug auf eine interdisziplinäre Beschwerdeinstanz könnten angestellt werden im Kanton Zürich, unter Einbezug der bestehenden Strukturen in anderen Kantonen, die ebenfalls die KESB als Verwaltungseinheit organisiert haben und über eine interdisziplinäre Beschwerdeinstanz verfügen?

3.2.2. Anhörung des Kindes

A. Bestandesaufnahme

Zusätzlich zum Art. 314a ZGB regeln die § 51 und 52 EG KESR die Anhörung sowie die Festhaltung deren Inhaltes. Ein Mitglied der KESB führt die Anhörung durch, wenn es um die Beschränkung oder den Entzug der elterlichen Sorge oder den Entzug der Obhut geht oder wenn angenommen werden muss, dass die betroffene Person mit der infrage stehenden Massnahme nicht einverstanden ist. Ansonsten kann die Anhörung durch geeignete Mitarbeitende des Sekretariats erfolgen. Ausserdem kann in besonderen Fällen die Anhörung einer aussenstehenden Drittperson übertragen werden und aus wichtigen Gründen kann die Anhörung durch das Kollegium verlangt werden.

Die Anhörung wird demzufolge hauptsächlich durch Mitglieder oder Mitarbeitende der KESB durchgeführt, kann aber auch nach aussen delegiert werden, beispielsweise an ein kjz oder eine Fachstelle (z.B. MMI). Allgemein führen die Mitarbeitenden der kjz häufig Gespräche mit Kindern im Rahmen eines Abklärungsauftrages oder eines Kindesschutzmandates. Es handelt sich dabei jedoch nicht um das Anhörungsrecht gemäss Art. 314a ZGB.

Gemäss § 52 EG KESR wird der wesentliche Inhalt der Anhörung schriftlich festgehalten, was den Anforderungen von Art. 314a Abs. 2 ZGB entspricht.

Nachfolgend wird die Umsetzung dieser Regeln in die Praxis durch unsere Gesprächspartner/innen sowie deren Vereinbarkeit mit dem Recht des Kindes auf rechtliches Gehör präsentiert. Zuerst wird dargestellt, ab welchem Alter die Kinder angehört werden und wer die Anhörung durchführt. Danach folgt eine Übersicht bezüglich des Festhaltens der Aussagen des Kindes sowie des Umgangs mit vertraulichen Informationen, gefolgt von der Thematik der Aus- und Weiterbildung bezüglich der Kindesanhörung.

Was das Kriterium des Alters betrifft, ist aus unseren Gesprächen mit den verschiedenen Akteuren hervorgegangen, dass die Kinder im Kanton Zürich im Rahmen eines Kindesschutzverfahrens ziemlich häufig angehört werden. Die Anzahl der Anhörungen hat seit dem Inkrafttreten des neuen Rechts zugenommen. Während in der ersten KESB die befragten Behördenmitglieder Kinder, egal welchen Alters, anhören, werden in der zweiten KESB die Kinder ab ungefähr neun Jahren angehört. Zwischen vier und neun Jahren wird die Anhörung an eine externe Fachperson delegiert, beispielsweise an ein/e Mitarbeiter/in des kjz oder des Marie Meierhofer Instituts für das

Kind (MMI). Kinder, die jünger als vier Jahre sind, werden selten bis gar nicht angehört. Gemäss dem Kinderanwalt, der Auskunft über die Praxis von verschiedenen KESB geben kann, werden die Kinder im Durchschnitt ab ungefähr sechs oder sieben Jahren angehört und wird grundsätzlich bei jüngeren Kindern öfters auf eine Anhörung verzichtet als bei älteren. Die beiden Mitglieder der ersten KESB, welche alle Kinder anhören, betonten, dass es sich bei sehr jungen Kindern nicht um eine Anhörung im technischen Sinne handelt. Vielmehr gehe es darum, alle Kinder persönlich zu sehen und beispielsweise die Interaktion zwischen den Eltern und ihren Kindern beobachten zu können. Im Gegensatz dazu äusserte sich das Mitglied der KSG kritisch gegenüber Interpretationen von Kindesbeobachtungen und fand, diese sollten nur von dafür ausgebildeten Personen vorgenommen werden. Auch das Mitglied der KESB, welche die Anhörung von jüngeren Kindern delegiert, begründete diesen Entscheid mit den teilweise nicht vorhandenen fachlichen Kompetenzen innerhalb der KESB.

Gemäss unseren Gesprächen wird bei den internen Anhörungen der KESB das Kind grundsätzlich von einem Behördenmitglied angehört. Teilweise (beispielsweise bei komplexen Fällen) nimmt ein zweites Behördenmitglied oder ein/e Mitarbeiter/in des Fachdienstes ebenfalls an der Anhörung teil. Keines der von uns befragten Behördenmitgliedern führt Kindesanhörungen durch das Kollegium durch, wie es § 51 Abs. 4 EG KESR vorsehen würde. Es besteht eine grosse Zurückhaltung gegenüber dieser Praxis, da das Kind sich wohl fühlen soll. Aus dem gleichen Grund wird die Anhörung teilweise auch ausserhalb der KESB durchgeführt, beispielsweise in der Schule oder beim Kind zu Hause.

Alle befragten Behördenmitglieder setzen den Art. 314a Abs. 2 ZGB in die Praxis um und erstellen nach dem Gespräch eine Zusammenfassung der wichtigen Aussagen des Kindes. Mit diesem wird zwar besprochen, welchen Inhalt in das Protokoll aufgenommen wird, es kann das Protokoll im Gespräch bei der KESB jedoch nicht lesen und Änderungen anbringen. Die Eltern werden über den Inhalt des Gesprächs informiert. Gemäss dem Kinderanwalt erhalten die Eltern in den meisten Fällen das schriftliche Protokoll automatisch. In einer der von uns befragten KESB werden ihnen die für den Entscheid wichtigen Informationen jedoch nur mündlich mitgeteilt.

Unsere Gesprächspartner/innen gehen unterschiedlich um mit vertraulichen Informationen, welche das Kind bei der Anhörung anvertraut. Eine Möglichkeit besteht darin, die vertraulichen Informationen nicht ins Protokoll und teilweise nicht einmal ins Dossier aufzunehmen, da die Eltern keinen Zugriff darauf haben sollten. Dies ist laut einer Aussage unproblematisch, da ein Entscheid nie nur von einer Äusserung abhängig sei. Das Behördenmitglied mit psychologischem Hintergrund erklärt dem Kind, dass die Eltern Einblick ins Protokoll erhalten und keine Vertrauenszusicherung gewährt werden kann. Das Kind wird jedoch über sein Schweigerecht informiert. Das Behördenmitglied aus der Sozialarbeit erklärt dem Kind, dass sie einige Informationen nicht für sich behalten kann, wenn es um die Gefährdung des Kindes geht. Andere Informationen, welche den Eltern nicht mitgeteilt werden sollen, werden in einem separaten Dokument erwähnt. Dieses kommt ins Dossier und wird den Eltern nicht zugestellt. Gemäss dem Kinderanwalt hat sich der Umgang mit vertraulichen Informationen allgemein gebessert seit dem neuen Recht, die zuständigen Personen sind besser sensibilisiert.

§ 11 EG KESR sieht eine regelmässige Weiterbildung der Behördenmitglieder vor. Das Gemeindeamt sorgt für Weiterbildungsangebote. Es hat in einer internen Weisung festgehalten, dass unter „regelmässig“ eine jährliche Weiterbildung zu verstehen ist. Konkret existieren verschiedene Aus- und Weiterbildungen zum Thema der Kindesanhörung, angeboten beispielsweise von (Fach-)Hochschulen. In den beiden von uns befragten KESB verfügen grundsätzlich alle Perso-

nen, welche Kindesanhörungen durchführen, über eine entsprechende Ausbildung. In einer KESB kann es zwar vorkommen, dass ein/e nicht dafür ausgebildete/r Mitarbeiter/in bei der Anhörung anwesend ist, jedoch immer nur zusammen mit einer ausgebildeten Person.

Allgemein erfahren die Mitglieder und Mitarbeitenden der KESB Ermutigung und Unterstützung betreffend Weiterbildung. Der befragte juristische Sekretär des Gemeindeamtes, welches eine jährliche Weiterbildungsveranstaltung organisiert, könnte sich die Kindesanhörung als Schwerpunktthema einer zukünftigen Veranstaltung vorstellen.

B. Kommentar und weiterführende Fragen

Wir haben festgestellt, dass die verschiedenen KESB unterschiedliche Kriterien bezüglich des Alters der Kinder sowie der Delegation der Anhörung haben. Es stellt sich die Frage, ob es für jüngere Kinder besser ist, von der entscheidenden Instanz oder von einer externen Fachperson angehört zu werden. Im ersten Fall besteht das Risiko, dass die anhörende Person nicht über die nötigen Qualifikationen verfügt, im zweiten Fall kann sich die entscheidende Instanz kein persönliches Bild von dem Kind machen. Im Idealfall sollte jede KESB über mindestens eine Person verfügen, welche in Bezug auf die Anhörung/Beobachtung von kleinen Kindern geschult ist, beispielsweise einen Psychologen oder eine Psychologin. Diese Lösung würde vom juristischen Sekretär des Gemeindeamtes befürwortet, er stellte jedoch in Frage, ob dafür genügend Psycholog/innen gefunden werden könnten (Ressourcenproblem).

Bezüglich dem Protokoll und den vertraulichen Informationen gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen, welche alle ihre Vor- und Nachteile haben. Zuerst stellt sich die Frage, ob es nicht von Vorteil wäre, wenn das Kind das fertige Protokoll lesen könnte (oder es ihm vorgelesen würde), damit auch wirklich nichts darin steht, was gemäss dem Kind nicht den Eltern mitgeteilt werden soll. Was die vertraulichen Informationen angeht ist es schwierig, dem Kind zu versprechen, dass einige Informationen nicht in das Protokoll geschrieben werden. Ausserdem kann es sein, dass das Kind Begebenheiten erzählt, welche man nicht geheim behalten kann, falls das Kind deswegen gefährdet ist. Es stellt sich deshalb die Frage, ob das Kind wichtige Informationen vorenthält, wenn es weiss, dass die vertrauliche Behandlung nicht zugesichert werden kann.

Betreffend der Aus- und Weiterbildung stellen wir fest, dass in den zwei befragten KESB die meisten Personen, welche Kindesanhörungen durchführen, entsprechend ausgebildet sind. Gemäss den Aussagen von externen Akteuren gibt es jedoch auch Personen, welche nicht genügend für diese Aufgabe ausgebildet sind und trotzdem Anhörungen durchführen. Deshalb wäre eine obligatorische Weiterbildung für alle Mitglieder und Mitarbeitenden der KESB, welche Anhörungen durchführen, sinnvoll.

Gestützt auf die vorangehenden Feststellungen und Einschätzungen könnten die folgenden Fragen aufgeworfen werden:

- Auf welche Weise kann bei der Protokollierung der Kindesaussagen dem Spannungsfeld zwischen der Wahrung der Vertraulichkeit der Aussagen gemäss dem Kindeswillen sowie der Wahrung des Schutzes des Kindes im Sinne des Kindeswohls am Besten Rechnung getragen werden?
- Gibt es Standards, die vorschreiben, wie der wesentliche Inhalt der Anhörung gemäss § 52 EG KESR schriftlich festgehalten werden sollte, um eine einheitlichere Erfassung der Kindesaussagen zu gewährleisten?

- Durch welche Aus- und Weiterbildungen regelmässiger und eventuell obligatorischer Art im Kanton Zürich könnte die Qualität der Kindesanhörungen durch die KESB Mitglieder erhöht werden?
- Welche Überlegungen werden im Kanton Zürich angestellt in Bezug auf die Anhörungen bzw. Beobachtungen von kleinen Kindern durch die KESB oder andere Dienste?

3.2.3. Vertretung des Kindes

A. Bestandesaufnahme

Generell gesagt, scheint die Rechtsvertretung gemäss Art. 314a^{bis} ZGB noch in sehr unterschiedlichem Masse angeordnet zu werden. Wenn auch der Kinderanwalt von einer erheblichen Zunahme der Einsetzung von Rechtsvertretungen sprach, so differenzierte er zwischen einer häufigen Anordnung vor allem durch die KESB der Stadt Zürich und einer zurückhaltenderen Haltung der anderen KESB. Die Rückmeldungen der Behördenmitglieder der beiden KESB waren auch sehr unterschiedlich. In der kleineren KESB werden in Fällen von Art. 314a^{bis} Abs. 2 ZGB immer Rechtsvertretungen angeordnet und ansonsten falls nötig. Gemäss dem KESB-Präsidenten führt die Rechtsvertretung zu einer Qualitätssteigerung, indem die Aussagen des Kindes, die durch die Rechtsvertretung pointiert und gut formuliert werden, ein anderes Gewicht im Verfahren erhalten als die Aussagen eines Kindes ohne Rechtsvertretung. Vor diesem Mehrwert hat die gewisse Verlängerung der Verfahrensdauer laut diesem KESB-Präsidenten kein Gewicht. In der anderen KESB wurde bisher nur eine Rechtsvertretung im Sinne von Art. 314a^{bis} ZGB ernannt. Grundsätzlich waren diese letzteren Behördemitglieder der Meinung, dass bei gut laufenden Verfahren die Rechtsvertretung nicht sinnvoll sei, sondern nur die Anzahl Personen im Verfahren erhöhe und dies nicht unbedingt dem Kindeswohl entsprechen würde. Die vom Gemeindeamt im Jahr 2014 durchgeführte Weiterbildung zum Thema „Vertretung des Kindes im Verfahren vor der KESB“¹⁵⁶ wurde jedoch in dieser KESB gut aufgenommen mit der Folge, dass in Zukunft die Möglichkeit einer Vertretung bei komplexen Fällen laut unseren Gesprächen in Betracht gezogen werden soll. Gemäss dem juristischen Sekretär des Gemeindeamts wurde diese Weiterbildung gestützt auf die mangelnde Bekanntheit des Instituts der Rechtsvertretung in Kindesschutzverfahren angeboten. Vor der Revision war keine analoge Anwendung von Art. 146 aZBG vor den Vormundschaftsbehörden möglich gewesen, weshalb sich auch keine Praxis von Rechtsvertretungen von Kindern bilden konnte. Die Weiterbildung hatte generell positive Rückmeldungen und eine Hinterfragung der Praxis zur Folge.

Gemäss dem befragten Kinderanwalt gibt Art. 314a^{bis} ZGB den KESB einen sehr weiten Spielraum zur Einsetzung von Rechtsvertretungen, was in der Praxis diese grossen Unterschiede zur Folge hat. Es wäre notwendig, die Praxis von Art. 314a^{bis} ZGB auszuwerten und Nutzungsanleitungen zu erstellen, um eine gewisse Vereinheitlichung der Behördenpraxis zu erreichen. Er erachtete Abs. 2 von Art. 314a^{bis} ZGB als zwingende Norm, so dass bei Unterbringungs- und Obhutsfragen immer eine Vertretung angeordnet werden müsste und verwies dabei auf die Argu-

¹⁵⁶ Siehe Behördenschulung 2014, konsultiert unter:

<http://www.kesb->

aufsicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/weiterbildung/weiterbildung2014.html

mentation von Herzig¹⁵⁷, gemäss welchem die Nicht-Einsetzung bei Fällen von Abs. 2 begründet werden müsste, was hingegen in der Praxis nicht so gehandhabt wird. Bei hochkonfliktigen Situationen zwischen den Eltern (z.B. Besuchskontakte, Betreuung) würde eine Rechtsvertretung eine Chance für die Dynamik des Verfahrens bilden.

Auf die notwendigen *Qualitäten und die Ausbildung* der Rechtsvertretungen angesprochen, verwiesen mehrere Akteure auf die Ausbildung für Kinderanwält/innen (CAS an der HS Luzern). Ausserdem nimmt, gemäss unseren Gesprächen, der Verein Kinderanwaltschaft Schweiz mit seinen Qualitätsstandards und der Zertifizierung dieser Vertretungen eine wichtige Rolle ein¹⁵⁸. Neben guten juristischen Kenntnissen sollten, gemäss unseren Erhebungen, die Rechtsvertretungen u.a. auch über Kenntnisse im Bereich Sozialarbeit verfügen. Die kleinere KESB, die regelmässig Rechtsvertretungen anordnet, verfügt über eine Liste von Rechtsvertreter/innen oder wendet sich ansonsten an den Verein Kinderanwaltschaft Schweiz.

Was die *Rolle* der Rechtsvertretung betraf, so ergab sich aus unseren Gesprächen, dass hier unterschiedliche Rollenverständnisse vorliegen. Die Meinung des Kinderanwalts, der diese Rolle als eine „Kindeswillensvertretung“, die das Kindeswohl mitdenkt verstand, wurde auch von den meisten KESB Mitgliedern geteilt. Die Juristin des RRD hingegen verstand die Rolle eher als eine „Kindeswillensvertretung“ mit einer gewissen Kontextualisierung, wobei, laut ihr, die Beurteilung des Kindeswohls in den Aufgabenbereich der KESB falle. Einigkeit bestand bei allen, dass die Rechtsvertretung des Kindes auch die Begleitung durch das Verfahren und die Rückmeldungen an das Kind über das Verfahren zum Inhalt hat und somit in beide Richtungen, zwischen Kind und KESB und umgekehrt, zu agieren hat. Da sowohl der RRD als auch Kinderanwält/innen die Funktion der Rechtsvertretung gemäss Art. 314a^{bis} ZGB übernehmen, stellte sich für uns die Frage nach der notwendigen Unabhängigkeit von Rechtsvertreter/-innen aus dem RRD in dieser Funktion, da das ebenfalls am AJB angesiedelte kjz einerseits mit Vorabklärungen sowie anschliessend mit der Umsetzung der Massnahmen beauftragt wird. Diese Frage scheint beim kontaktieren RRD jedoch nicht von Relevanz zu sein. Gemäss dem Gespräch mit dessen Juristin liegen generell sehr wenige Fälle von Vertretungen i.S. von Art. 314a^{bis} ZGB vor. Ausserdem übernimmt das RRD keine Rechtsvertretung bei Fällen von Platzierungen, da diese ja von den Sozialarbeitenden des kjz beantragt werden und dies eine zu starke Konzentrierung im Bereich der kantonalen Verwaltung darstellen würde.

Es hat sich in unseren Gesprächen im Übrigen herausgestellt, dass z.T. noch Unklarheit über die *Abgrenzung* zwischen den Rollen der Rechtsvertretung und anderen Beistand/innen, z.B. des Erziehungsbeistands/der Erziehungsbeiständin, besteht, was zu praktischen Konflikten im Verfahren (z.B. wer findet den geeigneten Heimplatz für das Kind?) führen kann. Hier liegt, trotz der diesjährigen Weiterbildung des Gemeindeamts, wahrscheinlich noch weiterer Klärungsbedarf vor. Der Vorteil der Rechtsvertretung gegenüber dem Beistand/der Beiständin ist ja gerade, dass ers-

¹⁵⁷ HERZIG, S. 194; Gemäss Herzig handelt es sich bei den Fällen von Art. 314a^{bis} Abs. 2 ZGB um eine gesetzliche Vermutung, dass eine Vertretung notwendig ist. Er zieht eine Parallele zum eherechtlichen Verfahren und zum Art. 299 Abs. 2 ZPO (siehe S. 179/180).

¹⁵⁸ Neben einer Hauptausbildung in Recht, Medizin, Psychologie, Pädagogik, Sozialarbeit oder Sozialpädagogik, benötigen die Kinderanwält/innen verschiedene Zusatzqualifikationen, Soft Skills sowie weitere Voraussetzungen, um sich zertifizieren zu lassen. Auf der Homepage der Kinderanwaltschaft Schweiz findet man das Berufsbild für Kinderanwält/innen;

<http://kinderanwaltschaft.ch/page/voraussetzungen-f%C3%BCr-die-zertifizierung-von-kinderanw%C3%A4ltinnen>.

tere nicht auf die Kooperation mit den Eltern angewiesen ist, was ihr eine verstärkte Position im Verfahren ergibt, um das Kind und dessen Interessen ins Zentrum zu rücken.

Die *Kosten* der Rechtsvertretung werden je nach finanzieller Situation der Eltern von der unentgeltlichen Prozessführung oder, bei mittleren oder hohen Einkommensverhältnissen der Eltern, von diesen selbst übernommen. Laut dem befragten Kinderanwalt würden in der Praxis Rechtsvertretungen zögerlicher angeordnet, wenn die Eltern dafür aufkommen müssten und falls angeordnet z.T. sogar durch die Eltern angefochten. Auch sei die Zusammenarbeit zwischen den Eltern und dem Kinderanwalt bei Kostenübernahme durch die Eltern schwieriger, da diese sich bewusst wären, dass jede Minute bezahlt werden müsse. Dies könnte, gemäss dem befragten Kinderanwalt, in einer faktischen Ungleichbehandlung des Kindes aufgrund der finanziellen Lage der Eltern resultieren. Gestützt auf das Gleichbehandlungsgebot der Kinderrechtskonvention sollten jedoch die finanziellen Verhältnisse bei der Interessenvertretung des Kindes nicht ausschlaggebend sein dürfen. Die Rechtsvertreterin des RRD teilte diese Einschätzung, und war der Meinung, dass grundsätzlich bei Art. 314a^{bis} ZGB immer nach der unentgeltlichen Prozessführung vorgegangen werden sollte. Hingegen stellte sie sich die einschränkende Frage, ob auch in Fällen von sehr gut bemittelten Eltern die Vertretung aus Gleichbehandlungsgründen von der Allgemeinheit getragen werden soll. Dies ist die eine finanzielle Frage, die sich in Bezug auf die Rechtsvertretung stellt.

Eine andere Frage wurde vom juristischen Sekretär des Gemeindeamts aufgeworfen, nämlich das Problem, dass die durch die KESB angeordnete Rechtsvertretung, wenn sie unter die unentgeltliche Prozessführung fällt, auch im Verfahren vor dem Obergericht zulasten der Trägergemeinden der KESB gehen könnte¹⁵⁹. Diese potentiell grosse finanzielle Belastung der Trägergemeinden könnte zur Folge haben, dass die Rechtsvertretung gemäss Art. 314a^{bis} ZGB (noch) zurückhaltender bestellt würde. Gemäss dem juristischen Sekretär handelt es sich jedoch bei der Vertretung nach Art. 314a^{bis} ZGB nicht um eine eigentliche Beistandschaft, da die zwar von der KESB bestellten Rechtsvertretungen von dieser unabhängig sind (wie der unentgeltliche Rechtsvertreter oder der amtliche Verteidiger), weshalb sich die Entschädigung der Rechtsvertretung im Beschwerdeverfahren nach den verfahrensrechtlichen Bestimmungen richten müsste.

B. Kommentar und weiterführende Fragen

Die durch das Gemeindeamt 2014 in mehrfacher Ausgabe organisierte Weiterbildung zum Thema „Vertretung des Kindes im Verfahren vor der KESB“ hat, gemäss unseren Gesprächen, bereits erste Früchte getragen. Eine verstärkte Sensibilisierung über das Institut und die Rolle der Rechtsvertretung erscheint uns jedoch weiterhin notwendig. Nur so kann erreicht werden, dass die einzelnen Akteure die Rechtsvertretung als einen konkreten Mehrwert für das Kind im Verfahren vor den KESB betrachten. Durch die Erhebung der Praxis in den KESB des Kantons Zürich könnten Anhaltspunkte zur Verbesserung und Vereinheitlichung dieser Anordnung von Rechtsvertretungen gewonnen werden. Es stellt sich für uns die Frage, ob solche praxisrelevante Analysen und Auswertungen in den Kompetenzbereich der KESB-Präsidien-Vereinigung z.B. in Zusammenarbeit mit dem Verein Kinderanwaltschaft Schweiz fallen würden. Im Kanton Zürich besteht in der Tat dank der Präsenz von Kinderanwaltschaft Schweiz, die u.a. auch für die genannte Weiterbildung des Gemeindeamts verantwortlich zeichnete, eine äusserst günstige Ausgangs-

¹⁵⁹ Siehe Beschluss und Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich (II. Zivilkammer) vom 17. Dezember 2013, Geschäfts-Nr.: PA130045-O/U, der jedoch im Erwachsenenschutz die Rechtsvertretung nach Art. 449a ZGB bei einer fürsorglichen Unterbringung betraf.

lage. Neben der genannten generellen Sensibilisierung und Erfassung der aktuellen Praxis scheint es auch konkreten Klärungsbedarf zu geben zur Abgrenzung von anderen Beistandschaften wie z.B. der Erziehungsbeistandschaft. Die angesprochene Frage der Kostentragung bedürfte einer grundsätzlichen Regelung, damit dem Kind keine Nachteile aus der finanziellen Situation der Eltern erwachsen.

In der Perspektive einer Verbesserung und Vereinheitlichung der Praxis könnten, gestützt auf die vorangehenden Überlegungen, die folgenden Fragen gestellt werden:

- Welche zusätzlichen Massnahmen könnten ergriffen werden auf kantonaler, KESB-Ebene oder durch weitere Akteure, um zu einer verstärkten Sensibilisierung in Bezug auf die Anordnung der Rechtsvertretung i.S. von Art. 314a^{bis} ZGB beizutragen?
- Wurden bereits Angaben qualitativer und quantitativer Art in Bezug auf diese Anordnung erhoben und ausgewertet? Welcher staatliche oder nichtstaatliche Akteur übernahm diese Aufgabe bzw. könnte diese Aufgabe übernehmen? Welche Unterstützung könnte dabei von Seiten des Vereins Kinderanwaltschaft Schweiz angeboten werden?
- Inwieweit wird in den bestehenden Diskussionsgremien zwischen den KESB und kjz die Frage der Abgrenzung zwischen den Rollen der Rechtsvertretung und den anderen BeiständInnen thematisiert?
- Welche konkreten Massnahmen könnten auf kantonaler Ebene ergriffen werden, um die Gleichbehandlung des Kindes, unabhängig von der finanziellen Situation seiner Eltern, in seinem Zugang zur Rechtsvertretung zu verstärken? Welche weiteren Lösungsansätze in Bezug auf die Kostentragung durch die Gemeinden könnten die Anordnung der Rechtsvertretung gemäss Art. 314a^{bis} ZGB verstärken?

3.2.4. Zugang zum Kindesschutzsystem

A. Bestandesaufnahme

Am Anfang des Zugangs zum besprochenen Kindesschutzsystem steht die Gefährdungsmeldung¹⁶⁰. Die Rückmeldungen der befragten Akteure zum Einfluss des neuen Rechts auf die Gefährdungsmeldungen waren uneinheitlich. Während die einen von tendenziell weniger Meldungen sprachen, da die KESB durch die neu interkommunale Organisation an Nähe zu den Personen verloren hätte, eine zweite Gruppe von Interviewpartner/innen von ungefähr gleichbleibenden Meldungen ausging, liegt laut Dritten im Gegenteil eine verstärkte Meldetätigkeit vor, da die neuen KESB in einem gewissen Sinne eine Signalwirkung und die Leute gerade durch die anonyme Struktur (gegenüber den vormaligen Vormundschaftsbehörden) eine geringere Hemmschwelle zum Einreichen von Meldungen hätten. Von unserer Seite her konnten diese Aussagen über die Anzahl Gefährdungsmeldungen aus Zeitgründen nicht statistisch erhärtet werden.

Im Zusammenhang mit den Gefährdungsmeldungen, die auch durch die KSG eingereicht werden, verwies das Mitglied der KSG darauf, dass es für sie als regelmässige Gefährdungsmelderin von Nutzen wäre, eine Rückmeldung über die Folgen der Gefährdungsmeldung zu erhalten. Die kantonale Gesetzgebung im Kanton Zürich sieht, im Gegensatz z.B. zum Kanton Waadt¹⁶¹, keine Rückmeldung durch die KESB an den Gefährdungsmelder vor.

¹⁶⁰ Siehe auch Punkt 3.1.2.

¹⁶¹ S. Art. 35 Abs. 3 LVPAE sowie unter dem Kapitel Waadt, Punkt 2.2.4.A.

Die generellen Rückmeldungen zum Funktionieren des Gefährdungsmeldesystems sind jedoch gut. Die beiden befragten KESB scheinen durch eigene Informationsveranstaltungen, z.B. in Schulen, Spitälern, etc., in ihrer Region gut bekannt zu sein. Als mögliche Gruppen von Kindern, die (weiterhin) einen erschwerten Zugang zum Schutzsystem hätten, nannten die Befragten die bestehende Lücke bei kleinen, noch nicht eingeschulten Kindern, soweit diese nicht in Betreuungsstrukturen (Krippe, Hort) erfasst sind, sowie Kinder mit Migrationshintergrund.

Aus den Gesprächen konnte aber auch entnommen werden, dass es vermehrt vorgelagerte Stellen bräuchte, die eine Triagefunktion innehaben könnten, so dass die Gefährdungsmeldung an die KESB als ultima ratio benutzt würde. Z.T. wurde die Triagefunktion der Schule bzw. Schulsozialarbeit erwähnt, die als gut erachtet wurde. Laut einer KESB wäre auch eine Stärkung im Bereich der frühzeitigen präventiven Einsätze, im Sinne von Familienbegleitung und freiwilliger Beratung durch das kjz, von Vorteil. Von Seiten des kjz-Mitarbeitenden wurde dieser Bedarf ebenfalls erkannt, hingegen verwies er gleichzeitig auf ein Zeit- und Ressourcenproblem beim kjz, da durch die Aufstockung der Personalressourcen bei der KESB auch mehr Ressourcen des kjz für die Fälle der KESB gebunden würden, und somit weniger Zeit für die freiwillige Beratung vorliege.

Die neue Struktur hat aber auch Folgen bei der finanziellen Übernahme der freiwilligen Massnahmen oder Massnahmen mit Zwangscharakter. Wie vom kjz-Mitarbeitenden beschrieben, war vor der Revision die Vormundschaftsbehörde meistens auch gleichzeitig die Sozialbehörde. Die neue interkommunal organisierte und professionalisierte KESB behandelt nun nur die Fälle von Massnahmen bei nicht freiwilliger Zusammenarbeit der Eltern, während die Anträge für die finanzielle Übernahme von freiwilligen Massnahmen weiterhin bei der Sozialbehörde gestellt werden müssen. Hier besteht, laut unserem Gesprächspartner, insofern ein Problem, als die Sozialbehörde eine restriktivere Haltung für die Kostenübernahme von freiwilligen Massnahmen hat als wenn die Übernahme durch die KESB beantragt wird (gerade in Bezug auf eine Platzierung), was in der Praxis eine anti-präventive Wirkung zur Folge hat. In der Tat werden somit diejenigen Eltern bestraft, die einer freiwilligen Massnahme zustimmen, da dieser aufgrund mangelnder finanzieller Gutsprache dann nicht Folge geleistet werden kann und somit erst bei einer Verschlimmerung der Situation Massnahmen durch die KESB ergriffen werden. Notwendig wäre es, im Sinne des Kindeswohls dem Kind schon zu einem frühen Zeitpunkt eine gute Entwicklungsperspektive im Rahmen der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Eltern und Hilfssystem zu ermöglichen. Der Schnittpunkt zwischen den KESB und den Gemeinden, die für die Sozialbehörde zuständig sind, stellt auch gemäss dem juristischen Sekretär des Gemeindeamts eine generelle Herausforderung bei der Finanzierung von Massnahmen dar¹⁶².

Ein grundsätzliches Problem in Bezug auf die KESB (und somit auch den Zugang zum Schutzsystem) bildet, wie aus mehreren Gesprächen hervorging, das negative durch die Medien vermittelte Bild, mit welchem versucht wird, die Einstellung der Gesellschaft gegenüber der neuen Strukturen zu beeinflussen, ohne zunächst der vollständigen Implementierung des neuen Systems Zeit zu lassen.

B. Kommentar und weiterführende Fragen

Generell gesehen scheint der Zugang zum Kindesschutzsystem gut zu funktionieren. Die KESB scheinen aktiv im Bereich der Sensibilisierung und Information tätig zu sein und die Masse der

¹⁶² Die ganzen Zusammenhänge finanzieller Art, wie die Frage des Einbezugs der Gemeinden bei kostspieligen Verfahren vor der KESB, können jedoch in diesem Rahmen nicht behandelt werden.

Gefährdungsmeldungen scheint bei den befragten KESB seit dem 1. Januar 2013 keine übermässigen Dimensionen einzunehmen. Wie von verschiedener Seite moniert wurde, bedarf das neue System jedoch noch einiger Anpassungen. Insbesondere scheinen auch ressourcenmässig gerade beim KJZ Verbesserungen wünschenswert zu sein, um den Bereich der freiwilligen Beratung beibehalten oder sogar, im Sinne der frühzeitigen präventiven Handlung, verstärken zu können. Die möglichen Differenzen in Bezug auf die Kostenübernahme zwischen der KESB und dem Sozialamt sollten auf politischer Ebene so geregelt werden, dass im Interesse des Kindes so früh als möglich das Hilfsangebot umgesetzt werden kann. Der Schnittpunkt zwischen den KESB und den Gemeinden in Bezug auf die Massnahmenfinanzierung stellt auch gemäss dem juristischen Sekretär des Gemeindeamts eine grosse Herausforderung dar, bei welcher gerade die Unterstützung durch die Politik, aber auch durch die Medien gefordert ist.

Im Kanton Zürich ist gesetzlich keine Rückmeldung an den Gefährdungsmelder/die Gefährdungsmelderin vorgesehen. Doch neben der aktiven Sensibilisierung auf der Ebene von Schulen, Spitälern usw. würden u.E. solche Rückmeldungen zusätzlich nutzbringend sein, da gerade dadurch die Praxis direkt angepasst und verbessert werden kann. Für Gefährdungsmeldungen seitens von Institutionen würde dies von Vorteil sein.

Gestützt auf die vorangehenden Überlegungen könnten in einer weiterführenden Perspektive die folgenden Fragen gestellt werden:

- Durch welche Anpassungen finanzieller und ressourcenmässiger Art könnte das Angebot an frühzeitigen präventiven Aktionen im Interesse des Kindes, insbesondere der nicht eingeschulten Kinder sowie der Kinder mit Migrationshintergrund, gestärkt werden?
- Auf welche Weise könnte durch eine regelmässige Rückmeldung an die Gefährdungsmeldenden, die Teil einer Institution sind (Schule, Spital), eine verbesserte Praxis gefördert werden? Welche Rolle könnte dabei das Gemeindeamt einnehmen?

3.3. Allgemeine Schlussfolgerungen Kanton Zürich

Insgesamt lässt sich gestützt auf unsere Gespräche feststellen, dass die Anforderungen in Bezug auf die interdisziplinäre Fachbehörde im Kanton Zürich umgesetzt worden sind: Die KESB sind aus verschiedenen Fachdisziplinen zusammengesetzt. Sie sind gestützt auf proaktive Informationsveranstaltungen auch bereits gut bekannt. In den befragten KESB werden die Kinder im Verfahren grundsätzlich angehört, wobei in Bezug auf die Altersgruppen Unterschiede bestehen. Dank der aktiven Präsenz des Vereins Kinderanwaltschaft Schweiz im Kanton Zürich und der diesjährigen Weiterbildung des Gemeindeamts ist die Möglichkeit der Anordnung einer Rechtsvertretung des Kindes gemäss Art. 314a^{bis} ZGB bekannt und sie werden auch eingesetzt. Seit Juni 2014 haben zudem alle KESB des Kantons Zürich Zugang zu einem laufend aktualisierten Online-Verzeichnis der Kinderanwaltschaft Schweiz mit qualifizierten Kinderanwält/innen.

Dennoch liegen in den einzelnen Bereichen noch Verbesserungsbedürfnisse vor.

Ein wichtiges Element ist, darauf zu achten, dass bei der interdisziplinären Funktionsweise alle Fachbereiche anerkannt und wertgeschätzt werden. Hier könnte das Gemeindeamt durch die regelmässigen jährlichen Visitationen eine regulierende Funktion einnehmen. Zwischen der KESB und dem KJZ, welches als Mandatsträger eine wichtige Rolle innehat, ist bereits die Rollenklärung und –abgrenzung im Gange. Hier bedarf es weiterer Zusammenarbeit, damit die Kommunikation zwischen den beiden Akteuren auf einer lösungsorientierten Ebene geführt werden

kann. Die durch die KESB-Präsiden-Vereinigung zur Verfügung gestellten Gremien scheinen eine gute Begleitung dieses Prozesses zu erlauben.

Bei den Kindesanhörungen stellt sich die Frage nach den Anhörungsmöglichkeiten von kleinen Kindern, wo eine sehr uneinheitliche Praxis vorherrscht. Durch regelmässige Weiterbildungen aller KESB-Mitglieder im Bereich Kindsanhörung könnte hier noch verstärkt dem Recht auf Anhörung i.S. von Art. 12 KRK Rechnung getragen werden. Eine weitere Möglichkeit wäre die Aufnahme dieser Qualifikation als Auswahlkriterium bei Neuanstellungen oder die Verpflichtung, dass sich neue oder bestehende Mitarbeiter/innen dazu weiterbilden.

In Bezug auf die Rechtsvertretung wäre noch weitere Klärung dieses Instituts und seiner Vorteile für das Kind im Verfahren vor der KESB nutzbringend. Die bereits organisierte Weiterbildung stellt einen ersten Schritt in diese Richtung dar. Die Anordnung dieser Vertretung hängt aber auch mit der Auslegung von Art. 314a^{bis} ZGB zusammen. Hier könnte, wie oben erwähnt, eine kantonale Praxiserfassung durch das Gemeindeamt mit anschliessender Analyse, zu einer einheitlicheren Anwendung führen.

Nicht zuletzt wäre es für eine ganzheitliche Umsetzung des neuen Rechts sinnvoll, im Sinne der Fortführung der begonnenen Entwicklung im Kanton Zürich, eine interdisziplinäre Beschwerdeinstanz vorzusehen, welche sowohl für den Kindes- als auch den Erwachsenenschutz gewinnbringend wäre.

Die vorgenannten Anpassungen im Kanton Zürich bedürfen zu ihrer Umsetzung natürlich auch weiteren Überlegungen und Lösungen im Bereich der Kostentragung, wie dies u.a. die Ungleichheiten bei der Kostentragung von freiwilligen bzw. nicht freiwilligen Massnahmen zeigen. Gerade durch eine Stärkung auf der Ebene der präventiven Massnahmen, wie z.B. die Beratungsfunktion der kjz, könnte eine Überlastung der KESB vorgebeugt werden und im Interesse des Kindes und seiner Familie frühzeitig und unbürokratisch Lösungen gefunden werden. Dafür benötigt es eine Sensibilisierung aller Akteure über die bestehenden Möglichkeiten.

In Bezug auf die schwerer erreichbaren Kategorien von Kindern, wie Kleinkinder ausserhalb der Krippen oder Kinder mit Migrationshintergrund, sollten Überlegungen angestellt werden, wie in einem ersten Schritt mit niederschweligen Angeboten der Kontakt mit diesen Familien erstellt werden könnte.

V. CONCLUSION GÉNÉRALE

En abordant la conclusion de notre étude, nous tenons à réitérer nos sincères remerciements aux participant-e-s de cette étude, qui nous ont accordé du temps et de l'intérêt en répondant à nos questions, ainsi qu'à leurs instances de référence, voire leurs services pour avoir été favorables à notre démarche et avoir autorisés ces entretiens.

Dans une perspective transversale, les résultats de cette étude pourraient être repris en bref comme suit:

- En regardant la mise en œuvre du nouveau droit de protection dans les trois cantons analysés, il appert que, indépendamment de l'état d'avancement de celle-ci, une transformation des autorités de protection est en cours, voire a déjà abouti au niveau de la *composition interdisciplinaire*. Les besoins se situeraient au niveau de la collaboration et la clarification des rôles et des responsabilités entre les membres de l'autorité, entre autorités et avec les autres acteurs du système de protection
- En ce qui concerne *l'audition de l'enfant*, des différences tant au niveau de la méthode, de la personne effectuant l'audition ainsi que de l'âge des enfants sont ressorties de notre enquête de terrain. Les besoins se situeraient au niveau de la formation et de la systématisation.
- Les autorités de protection ne semblent pas encore, pour des raisons diverses, se poser de manière régulière la question si une *représentation de l'enfant* durant la procédure devant l'autorité de protection selon l'art. 314a^{bis} CC serait opportune. Les besoins se situeraient alors dans la sensibilisation et de la clarification du rôle de représentation de procédure.
- En ce qui concerne *l'accès des enfants au système de protection*, le signalement semble fonctionner généralement de manière satisfaisante. Néanmoins, il semble que certains groupes d'enfants échappent au système. Des solutions pourraient être envisagées par la mise à disposition de conseils informels.

Pour les cantons disposant déjà d'une *autorité interdisciplinaire*, les points soulevés sous forme de questions dans cette étude se sont, en effet, concentrés sur le fonctionnement de celle-ci ainsi que sur les régulations et clarifications entre les autorités de protection et les services de prestations. Il nous a surtout paru intéressant et utile qu'au niveau cantonal il existe d'une plate-forme permettant d'une part des échanges sur des questions de fonds, mais aussi d'aborder des thèmes se situant dans des questions de fonctionnement, de rôle et de collaboration entre les différents acteurs. Une telle plate-forme pourrait, en outre, à l'instar de la KESB-Präsidienvereinigung du canton de Zurich, permettre - dans une quête de résolution commune de questions de fonds et de forme - d'aller vers une harmonisation des pratiques au sein du canton. En même temps, l'autorité de surveillance joue déjà ou pourrait jouer, selon les cantons, un rôle important de soutien et de contrôle de qualité pour les autorités de protection. Pour le canton, dans lequel la transformation vers une autorité de protection est encore en cours, des pistes intéressantes ont été soulevées allant d'une intégration de l'interdisciplinarité dans le système actuel par la spécialisation des assesseurs jusqu'à une réorganisation de l'autorité de protection sous une forme de tribunal de la famille.

Pour *l'audition de l'enfant*, notre échantillon de pratiques confirme en quelque sorte la requête faite par le postulat de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national qui déplore une pratique très disparate et demande un bilan de la mise en œuvre de

l'article 12 CDE en Suisse, qui a été adopté par le Conseil national¹⁶³. Nos pistes de réflexions, sous forme de questions, soulèvent des besoins au niveau de la formation des professionnels, de la systématisation des pratiques d'auditions (à partir de quel âge, comment saisir/consigner les informations de l'enfant), ainsi que dans la répartition claire des rôles entre l'audition et l'évaluation de la situation de l'enfant (qui procède à l'audition dans le sens de l'art. 314a CC).

Même si certains considèrent *la représentation de l'enfant* selon l'art. 314a^{bis} CC comme une claire plus-value et un renforcement de la position de l'enfant dans la procédure, dans certaines autorités de protection, cette possibilité semble avoir de la peine à trouver des adhérents. Les raisons semblent être des questions liées au financement de ces « avocats de l'enfant » (par les parents ou par l'autorité de protection), ainsi qu'à un manque d'un « pool » d'avocat-e-s spécialisées. La mise à disposition sur internet d'un répertoire d'"avocats de l'enfant" qualifiés par l'association Kinderanwaltschaft Schweiz est dans ce sens d'un grand avantage pour le canton de Zurich (et la suisse alémanique) et devrait par son élargissement en Suisse romande prévu à partir de 2016 pouvoir également contribuer à la mise en place d'un réseau d'avocats spécialisés. A l'heure actuelle, il nous semble, avant tout, important de promouvoir ce rôle de la représentation dans toutes les autorités de protection par une large sensibilisation et une information ciblée.

Concernant le signalement des enfants, que nous avons abordé en marge de notre étude par une question portant sur *l'accès des enfants au système de protection*, en principe l'on peut noter une connaissance satisfaisante des écoles et des milieux médicaux. Certaines autorités de protection ont mené d'elles-mêmes, des campagnes d'informations considérables pour la sensibilisation des professionnels du domaine de l'enfance au signalement. En ce qui concerne la procédure du signalement en tant que telle, il sied, par ailleurs, de noter que le système du double signalement, donc avec un signalement simultanément à l'autorité de protection et au Service de protection, permet probablement une meilleure gestion et un traitement efficace des signalements. Si le moyen du signalement semble être relativement bien connu, un problème semble toutefois résider dans un manque de protection des signalant-e-s, qui engendre des hésitations à signaler, par peur de représailles de la part des parents. Les groupes d'enfants dont les situations pourraient être saisies le plus difficilement, seraient les enfants avec statut précaire en Suisse, les enfants non scolarisés et ne fréquentant pas de crèche ou garderie ainsi que les enfants issus de milieux aisés, dont les parents disposent de tous les moyens afin d'éviter qu'une procédure de signalement etc. se mette en marche. Une sensibilisation renforcée qui permettrait à tous les enfants ainsi qu'à leur entourage (pour les plus petits) de connaître et de faire usage des possibilités de conseil téléphonique en cas de situations de détresse serait à favoriser.

Pour que le système évolue et puisse atteindre un meilleur fonctionnement dans l'intérêt de l'enfant, nous l'avons indiqué à plusieurs reprises, il faudra des moyens notamment en termes de formation spécifique, de sensibilisation accrue, de possibilités de collaboration en réseau. Un autre élément, en lien avec ce premier constat, est le temps : toutes les idées émises auront besoin de temps pour la mise en place et, durant ce temps, d'un bienveillant soutien de la part de toute la société.

En regardant les obligations internationales liant la Suisse ainsi que les recommandations du Conseil de l'Europe, nous pouvons résumer que l'évolution du droit de la protection en Suisse et

¹⁶³ Postulat 14.3382, Droit de l'enfant d'être entendu. Bilan de la mise en œuvre en Suisse de l'article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, déposé le 15 mai 2014.

sa mise en pratique se dirige donc, malgré les améliorations et systématisations nécessaires encore à réaliser, dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il se traduit par des auditions et des représentations de l'enfant dans la procédure, comme l'exigent notamment les Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants.

Le thème d'une évaluation du nouveau système de protection de l'enfant au niveau national est d'actualité. Il génère d'ailleurs des interventions parlementaires qui questionnent le nouveau système, comme par exemple l'initiative Feri qui demande l'établissement d'un premier état des lieux concernant la qualité et le coût des prestations ainsi que des mesures et procédures engagées avant et après l'entrée en force du nouveau droit¹⁶⁴. Il est fort probable que la nouvelle législation et sa mise en œuvre rendent compte de l'importance que veut accorder la collectivité à la protection de l'enfance. Elles s'inscrivent d'ailleurs aussi dans une perception critique de l'histoire de la protection de l'enfance et des mauvais traitements infligés historiquement aux enfants protégés en Suisse, avec le recul de seulement trois générations. De nombreuses questions sociales, morales et éthiques remontent de la part des personnes adultes maltraitées dans leur enfance par les systèmes de protection cantonaux précédents. Un nombre importants de personnes font part jusqu'aux années 1980 de négligences, de châtiments corporels, d'abus sexuels et autres formes de « redressements » psychologiques dans les systèmes de protection au sens large¹⁶⁵. Leurs impacts humains ont été des enfances brisées et sacrifiées¹⁶⁶. Ces problématiques concernaient plusieurs dizaines de milliers d'enfants à l'époque. Une table ronde nationale pour examiner les revendications de réparations de la part de ces enfants, adultes aujourd'hui, a été mise en œuvre à ce sujet par le Conseil fédéral. Elle est à la mesure des questions passées et des enjeux de l'avenir.

La présente étude n'entend évidemment pas amener de réponses à ses questions et revendications soulevés par les interventions parlementaires, ni sur la perspective historique évoquée ci-dessus. Elle n'est pas non plus une évaluation technique exhaustive et nationale de la mise en œuvre du nouveau système légal de protection. Toutefois, elle donne un premier aperçu au travers de quelques constats sur les changements pratiques observés dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich, en regard des droits de l'enfant.

Ainsi, malgré ses limites méthodologiques, cette étude soulève des questions de fond qui traversent le changement en cours et il reste à espérer qu'elle puisse contribuer à encourager la poursuite des réflexions et des ajustements dans chacun des cantons.

¹⁶⁴ Postulat Feri 14.3891, Remplacement des autorités de tutelle par les APEA. Procéder à un premier état des lieux, déposé le 25 septembre 2014.

¹⁶⁵ LEUENBERGER/SEGLIAS.

¹⁶⁶ HELLER/ AVVANZINO/LACHARME.

V. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zu Beginn der Schlussfolgerungen unserer Studie möchten wir uns noch einmal herzlich bei allen Teilnehmenden dieser Studie bedanken, welche Interesse gezeigt und sich die Zeit genommen haben, unsere Fragen zu beantworten. Ebenso danken wir den jeweiligen Institutionen für die Unterstützung unserer Vorgehensweise und die Genehmigung der Gespräche.

Aus transversaler Sicht könnten die Resultate dieser Studie wie folgt zusammengefasst werden:

- Bei Betrachtung der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts in den drei analysierten Kantonen wird deutlich, dass, unabhängig vom Stand der Entwicklung dieser Umsetzung, eine Umwandlung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in Richtung interdisziplinäre Zusammensetzung im Gange ist oder schon abgeschlossen wurde. Handlungsbedarf würde auf der Ebene der Zusammenarbeit sowie der Klärung der Rollen und der Verantwortung zwischen den Mitgliedern der Kindesschutzbehörde, zwischen den verschiedenen Kindesschutzbehörden sowie mit den anderen Akteuren des Kindesschutzsystems vorliegen.*
- Was die Kindesanhörung betrifft, so ergaben sich aus unserer Untersuchung Unterschiede bezüglich der Methode, der anhörenden Person sowie des Alters der angehörten Kinder. Handlungsbedarf würde in der Ausbildung der anhörenden Personen sowie in der Systematisierung der Anhörung bestehen.*
- Aus verschiedenen Gründen scheinen sich die Kindesschutzbehörden noch nicht regelmässig die Frage zu stellen, ob eine Kindesvertretung gemäss Art. 314a^{bis} ZGB während des Verfahrens vor der Kindesschutzbehörde angebracht wäre. Handlungsbedarf bestünde deshalb in der Sensibilisierung sowie in der Rollenklärung der Kindesvertretung.*
- Was den Zugang der Kinder zum Kindesschutzsystem betrifft, scheint das System der Gefährdungsmeldung in der Regel zufriedenstellend zu funktionieren. Dennoch scheint es, dass gewisse Kategorien von Kindern nicht vom Kindesschutzsystem erfasst werden können. Lösungsansätze könnten darin bestehen, diese Kategorien durch ein Angebot an informeller Beratung zu erreichen.*

Für die Kantone, die schon über eine interdisziplinäre Behörde verfügen, konzentrierten sich die als Fragen formulierten, hervorgehobenen Punkte in dieser Studie auf die Funktionsweise dieser Behörde sowie auf die Regulierungen und Klärungen zwischen den Kindesschutzbehörden und den anderen Institutionen. Interessant und nützlich schien uns vor allem die Existenz einer Plattform auf kantonaler Ebene, welche einerseits den Austausch über materielle Fragen erlaubt, es aber andererseits auch ermöglicht, Fragen im Bereich der Funktionsweise, der Rolle und der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren anzugehen. Eine solche Plattform könnte zudem, nach dem Vorbild der KESB-Präsidienvereinigung des Kantons Zürich – im Bestreben nach einer gemeinsamen Lösung von formellen und materiellen Fragen – den Auftakt zu einer Harmonisierung der Praktiken innerhalb des Kantons ermöglichen. Zugleich spielt je nach Kanton die Aufsichtsbehörde bereits eine wichtige Rolle im Bezug auf die Unterstützung und die Qualitätskontrolle der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, oder könnte sie zumindest innehaben. Für den Kanton, in welchem die Umwandlung zu einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde noch im Gange ist, wurden verschiedene Denkanstösse gegeben. Diese reichen von einer Integration der Interdisziplinarität in das aktuelle System mittels der Spezialisierung der beisitzenden Richter/innen (juges assessesurs), bis zu einer Reorganisation der Behörde in Form eines Familiengerichts.

Was die Kindesanhörung angeht, bestätigt unsere Stichprobe gewissermassen den Antrag im Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats, welche eine sehr ungleiche Anwendung beanstandet und eine Bilanz über die Umsetzung des Artikels 12 KKR in der Schweiz verlangt. Das Postulat wurde vom Nationalrat angenommen¹⁶⁷. Unsere als Fragen formulierten Denkanstösse sehen Handlungsbedarf im Bereich der Ausbildung der Fachpersonen, der Systematisierung der Anhörungspraktiken (ab welchem Alter, wie sollen die Informationen des Kindes erfasst/protokolliert werden) sowie die klare Rollenaufteilung zwischen der Anhörung und der Abklärung der Situation des Kindes (wer führt die Anhörung nach Art. 314a ZGB durch).

Auch wenn manche Fachpersonen die Kindesvertretung gemäss Art. 314a^{bis} ZGB als einen klaren Mehrwehrt und eine Verstärkung der Stellung des Kindes im Verfahren einschätzen, scheint diese Möglichkeit in gewissen Kindesschutzbehörden wenig Anklang zu finden. Die Gründe dafür scheinen bei der Finanzierung dieser „Kinderanwälte“ (durch die Eltern oder die Kindesschutzbehörde) und im Fehlen eines „Pools“ von spezialisierten Anwält-inn-en zu liegen. Die Bereitstellung eines Verzeichnisses von qualifizierten „Kinderanwälten“ im Internet durch den Verein Kinderanwaltschaft Schweiz stellt in dieser Hinsicht einen grossen Vorteil für den Kanton Zürich (und die Deutschschweiz) dar und sollte durch die ab 2016 vorgesehene Erweiterung auf die Westschweiz ebenfalls zur Errichtung eines Netzwerks von spezialisierten Anwält-inn-en beitragen können. Im jetzigen Zeitpunkt scheint es uns vor allem wichtig, diese Rolle der Rechtsvertretung mittels einer breiten Sensibilisierung und gezielten Informationen in allen Kindesschutzbehörden bekannt zu machen und zu fördern.

Bezüglich der Gefährdungsmeldung, auf welche wir am Rande unserer Studie mit einer Frage zum Zugang der Kinder zum Kindesschutzsystem eingegangen sind, kann man feststellen, dass die Schulen und das medizinische Umfeld grundsätzlich über ausreichende Kenntnisse verfügen. Einige Kindesschutzbehörden haben eigenständig weitgehende Informationskampagnen zur Sensibilisierung von Fachleuten im Kinder- und Jugendbereich für die Gefährdungsmeldung durchgeführt. Was das Gefährdungsmeldungsverfahren als solches angeht, ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass das System der „doppelten Gefährdungsmeldung“, sprich mit der gleichzeitigen Gefährdungsmeldung an die Kindesschutzbehörde und das Jugendamt, wahrscheinlich eine bessere Verwaltung und eine effizientere Bearbeitung der Gefährdungsmeldungen ermöglicht. Das Instrument der Gefährdungsmeldung scheint zwar relativ gut bekannt zu sein, der fehlende Schutz der Melder/innen scheint jedoch ein Problem darzustellen, da diese aus Angst vor Vergeltungsmassnahmen der Eltern manchmal davor zögern, eine Gefährdungsmeldung einzureichen. Die Kategorien von Kindern, deren Situation wohl am schwierigsten zu erfassen ist, wären die Kinder in der Schweiz mit einem prekären sozialen Status, Kinder im Vorschulalter, welche keine Krippe oder Hort besuchen sowie Kinder aus gutsituierten Verhältnissen, deren Eltern über alle Mittel verfügen, um ein Ingangsetzen eines Gefährdungsmeldungsverfahrens etc. zu vermeiden. Eine verstärkte Sensibilisierung, die allen Kindern sowie (für die Kleineren) deren Umfeld ermöglichen würde, die Möglichkeiten der telefonischen Beratung zu kennen und in einer Notsituation davon Gebrauch zu machen, wäre zu begrüssen.

Damit sich das System weiterentwickeln und eine bessere Funktionsweise im Interesse der Kinder erreichen kann, sollte, wie wir mehrmals erwähnt haben, namentlich in eine spezifische Aus-

¹⁶⁷ Postulat 14.3382, Bilanz über die Umsetzung des Rechts auf Anhörung nach Artikel 12 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen in der Schweiz, eingereicht am 15. Mai 2014.

bildung, eine erhöhte Sensibilisierung sowie Möglichkeiten der Zusammenarbeit in Netzwerken investiert werden. Ein weiteres Element in Verbindung mit dieser ersten Feststellung ist die Zeit: die Umsetzung aller genannten Ideen wird Zeit und dabei die wohlwollende Unterstützung der ganzen Gesellschaft benötigen.

In Anbetracht der internationalen Verpflichtungen, die für die Schweiz verbindlich sind, sowie der Empfehlungen des Europarates, können wir zusammenfassend feststellen, dass die Entwicklung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts in der Schweiz sowie dessen Umsetzung sich, trotz der noch notwendigen Verbesserungen und Systematisierungen, auf eine bessere Berücksichtigung des Kindeswohls hinbewegen. Dies bedeutet Kindesanhörungen und Verfahrensvertretungen, wie sie insbesondere von den Leitlinien für eine kindgerechte Justiz gefordert werden.

Das Thema einer Evaluation des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzsystem auf nationaler Ebene ist aktuell. Es erzeugt zudem parlamentarische Vorstösse, welche Fragen zum neuen System stellen, wie zum Beispiel das Postulat Feri, welches die Erstellung einer ersten Bestandsaufnahme betreffend der Qualität und den Kosten der Leistungen sowie den eingeleiteten Massnahmen und Verfahren vor und nach Inkrafttreten des neuen Rechts verlangt¹⁶⁸. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die neue Gesetzgebung und ihre Umsetzung Ausdruck davon sind, wie wichtig der Kinderschutz der Allgemeinheit ist. Sie stehen auch im Zusammenhang mit einer kritischen Wahrnehmung der Geschichte des Kinderschutzes und der erst drei Generationen zurückliegenden Misshandlungen von Kindern, welche in der Vergangenheit in der Schweiz Schutz benötigten. Zahlreiche Fragen sozialer, moralischer und ethischer Art werden von erwachsenen Personen hervorgebracht, welche während ihrer Kindheit von den ehemaligen kantonalen Kinderschutzesystemen misshandelt wurden. Eine grosse Anzahl von Personen wurde bis in die 1980er Jahre Opfer von Vernachlässigung, körperlicher Züchtigung, sexuellen Missbrauches und anderen Arten von psychologischer „Umerziehung“ in den Kinderschutzesystemen im weiteren Sinne¹⁶⁹. Die menschlichen Auswirkungen waren zerstörte und geopfert Kindheiten¹⁷⁰. Von dieser Problematik waren zu jener Zeit mehrere zehntausend Kinder betroffen. Der Bundesrat hat einen runden Tisch auf nationaler Ebene einberufen, um die Wiedergutmachungsforderungen dieser Kinder, die heute erwachsen sind, zu prüfen. Dieser runde Tisch widerspiegelt das Ausmass der Fragen der Vergangenheit sowie der Herausforderungen der Zukunft.

Die vorliegende Studie beabsichtigt selbstverständlich nicht, Antworten auf diese Fragen und Forderungen der parlamentarischen Vorstösse und der oben aufgeführten historischen Perspektive zu erteilen. Es handelt sich auch nicht um eine umfassende, technische und nationale Auswertung der Umsetzung des neuen gesetzlichen Kinderschutzesystems. Sie liefert jedoch eine erste kurze Übersicht durch einige Feststellungen über die praktischen Änderungen, welche in den Kantonen Genf, Waadt und Zürich in Anbetracht der Kinderrechte beobachtet wurden.

Somit wirft diese Studie, trotz ihrer methodischen Grenzen, Grundsatzfragen auf, welche die sich im Gange befindenden Änderungen in verschiedenen Bereichen betreffen. Es bleibt zu hoffen, dass sie dazu beitragen kann, die Weiterverfolgung der Überlegungen und Anpassungen in allen drei Kantonen zu fördern.

¹⁶⁸ Postulat Feri 14.3891, Erste Erkenntnisse aus dem Wechsel von Laienbehörden zur KESB, eingereicht am 25. September 2014.

¹⁶⁹ LEUENBERGER/SEGLIAS.

¹⁷⁰ HELLER/AVVANZINO/LACHARME.

BIBLIOGRAPHIE

Littérature

- AFFOLTER KURT/BIDERBOST YVO/HÄFELI CHRISTOPH/LANGENEGGER ERNST/MEIER PHILIPPE/ROSCH DANIEL/VOGEL URS/WIDER DIANA/ZINGARO MARCO, Droit de la protection de l'adulte : Guide pratique (avec des modèles), Lucerne 2012.
- COTTIER MICHELLE, Kommentar zu Art. 314a^{bis} ZGB in : Büchler A./Jakob D. (Hrsg.), Basel 2012.
- PERRIG-CHIELLO PASQUALINA/DARBELLAY FRÉDÉRIC (éd.), Qu'est-ce que l'interdisciplinarité ? Les nouveaux défis de l'enseignement. Lausanne, 2002.
- DE SINGLY, FRANÇOIS, Sociologie de la famille contemporaine, Paris 2010.
- HELLER GENEVIÈVE/AVVANZINO PIERRE/LACHARME CÉCILE. Enfance sacrifiée. Lausanne 2005.
- HERZIG CHRISTOPHE A., Das Kind in den familienrechtlichen Verfahren, Zürich 2012.
- JAFFÉ PHILIP D., Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la Justice adaptée aux enfants. Repenser la justice pour ses plus jeunes utilisateurs, in : Newsletter CSDH du 26.10.2011 (<http://www.csdh.ch/frz/domaines/enfance/nouvelles/lignes-directrices-ce.html?zur=92>)
- LEUENBERGER MARCO/ LORETTE SEGLIAS (éd.). Enfants placés, enfances perdues. Traduit de l'allemand par François Schmitt. Lausanne 2009.
- MEIER PHILIPPE/STETTLER MARTIN, Droit de la filiation, 5^{ème} éd., Genève/Zurich/Bâle 2014.
- NEYRAND GÉRARD, Soutenir et contrôler les parents. Le dispositif de parentalité, Toulouse 2011.
- VOLL PETER/JUD ANDREAS/MEY EVA/HÄFELI CHRISTOPH/STETTLER MARTIN (Hrsg.), Zivilrechtlicher Kindesschutz : Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis, Luzern 2008.
- VOLL PETER/JUD ANDREAS/MEY EVA/HÄFELI CHRISTOPH/STETTLER MARTIN (éd.), La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et regards de terrain, Genève 2010.
- SCHULTHEIS FRANZ/FRAUENFELDER ARNAUD/DELAY CHRISTOPHE, Maltraitance : contribution à une sociologie de l'intolérable, Paris 2007.

Liste des documents utilisés

Comité des droits de l'enfant

- Observation générale n° 12 sur le droit de l'enfant d'être entendu, 2009, CRC/C/GC/12.
- Observation générale n° 14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale, 2013, CRC/C/GC/14.

Conseil fédéral suisse

Message concernant la révision du code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation), 28 juin 2006.

Message concernant la révision du code civil suisse (Entretien de l'enfant), 29 novembre 2013.

COPMA (CAT)

Conférence des autorités cantonales de tutelle (CAT), L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et propositions de modèles), publié dans ZVW 2/2008, p. 129ss.

Tribunal cantonal vaudois

Circulaire No. 31 du 10 octobre 2012, entré en force au 1^{er} janvier 2013; consulté sous http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/etat_droit/justice/fichiers_pdf/031_representation_legale_MNA.pdf.

Regierungsrat Kanton Zürich

Antrag für den Erlass des EG KESR, in: ABI 2011, Nr. 38, S. 2620, zitiert in Schreiben der Aufsichtsbehörde über Zusammensetzung und Besetzung Spruchkörper KESB; konsultiert unter http://www.kesb-aufsicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/zusammensetzung_kesb.html.

Gemeindeamt Kanton Zürich

Zusammensetzung KESB Kanton Zürich (13 Behörden) – Stand 1. Juni 2014, gemäss aufsichtsrechtlich geprüften Ernennungen; konsultiert unter http://www.kesb-aufsicht.zh.ch/internet/microsites/kesb/de/aufsichtstaetigkeit/zusammensetzung_kesb.html.

Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich

Kjz-Portfolio, 2014

Portfolio der Regionalen Rechtsdienste (RRD-Portfolio), 2014

Statistik der Platzierungen von Minderjährigen im Kanton Zürich (ohne Stadt Zürich) 2008 – 2013, September 2014; konsultiert anfangs November 2014 unter

http://www.kesb-zh.ch/sites/default/files/attachments/platzierungen_ajb.pdf

AJB, Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe/KESB-Präsiden-Vereinigung, Grundlegendokument zur Zusammenarbeit Mandatszentren AJB und KESB. Standards und Abläufe, Erstfassung vom 20. Januar 2014. Fassung 1.5 vom 1. Oktober 2014 konsultiert unter

http://www.kesb-zh.ch/sites/default/files/attachments/grundlegendokument_ajb-kesb_v1.5.pdf.

ANNEXES

LISTE DES TABLEAUX

1. Composition des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte – Contenu dans les bases légales cantonales (*Working paper*)
2. Structure du système de protection du canton de Genève
3. Acteurs interviewés du canton de Genève
4. Structure du système de protection du canton de Vaud
5. Acteurs interviewés du canton de Vaud
6. Struktur des Kinderschutzsystems des Kantons Zürich
7. Interviewte Akteure des Kantons Zürich
8. Grille d'entretien / Interviewleitfaden

[Page laissée blanche intentionnellement]

1. Composition des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte – Contenu dans les bases légales cantonales (*Working paper*)

	Organisation	Composition	Interdisciplinarité	Exigences de formation et d'expérience professionnelle	Bases légales cantonales	Dispositions légales	Liens bases légales cantonales
AG	judiciaire	1 président du Tribunal, juges spécialisés	droit (président), psychologie /pédagogie/travail social ou autres (juges spécialisés)	Président du Tribunal: brevet d'avocat et au moins 5 ans d'expérience professionnelle dans le domaine juridique Juges spécialisés: connaissances particulières dans le domaine de la psychologie/travail social ou autre	210.100: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB), Gerichtsorganisationsgesetz (GOG)	§ 59 Abs. 1 EG ZGB, § 13 Abs. 6 und § 55 Abs. 2 GOG	https://gesetzsammlungen.ag.ch/frontend/versions/1849?locale=de , https://gesetzsammlungen.ag.ch/frontend/versions/1526?locale=de
AR	administrative	au moins 5 membres	notamment droit, travail social, pédagogie et psychologie ou psychiatrie	formations notamment dans les domaines du droit, travail social, pédagogie et psychologie ou psychiatrie	1206: Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG zum ZGB)	Art. 39, 40 EG zum ZGB	http://bgs.ar.ch/frontend/versions/783?locale=de
AI	administrative	1 président, au moins 4 autres membres	autorité de protection de l'adulte et de l'enfant au sens de l'article 440 CC.	-	211.000: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)	Art. 19 EG ZGB	http://www.ai.ch/dl.php/de/50e5a7d685743/211.000.pdf
BE	administrative	au moins 3 membres: 1 président, 2 vice-présidents	droit (président), droit /économie/travail social /pédagogie/psychologie/médecine (membres)	Présidents: brevet d'avocat/notaire ou master universitaire en droit Diplôme universitaire ou d'une haute école ou formation comparable en droit/économie/travail social /pédagogie/psychologie/médecine	213.316: Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG)	Art. 2, 5, 7, 8 KESG	http://www.sta.be.ch/belex/d/2/213_316.html
BL	administrative	de 3 à 5 membres, dont un peut être un délégué de la commune du domicile: 1 président	droit, travail social /psychologie/pédagogie/médecine /finance/protection de l'adulte et de l'enfant	au moins 1 expert en droit, notamment expert en travail social/psychologie/pédagogie/médecine / finance/protection de l'adulte et de l'enfant	211: Gesetz über die Einführung des Zivilgesetzbuches (EG ZGB BL)	§ 62, 63 EZ ZGB	http://www.baseland.ch/fileadmin/baseland/files/docs/recht/sqs_2/211.0.pdf
BS	administrative	présidence, membres internes et membres externes,	droit (président), pour des décisions au moins 2 disciplines différentes	Président: juriste mindestens 2 verschiedene Fachdisziplinen	212.400: Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (KESG), 212.410: Verordnung zum kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (VoKESG)	§ 1, 3 KESG, § 2, 3, 4, 5 VoKESG	http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/2542 , http://www.gesetzessammlung.bs.ch/frontend/versions/2545

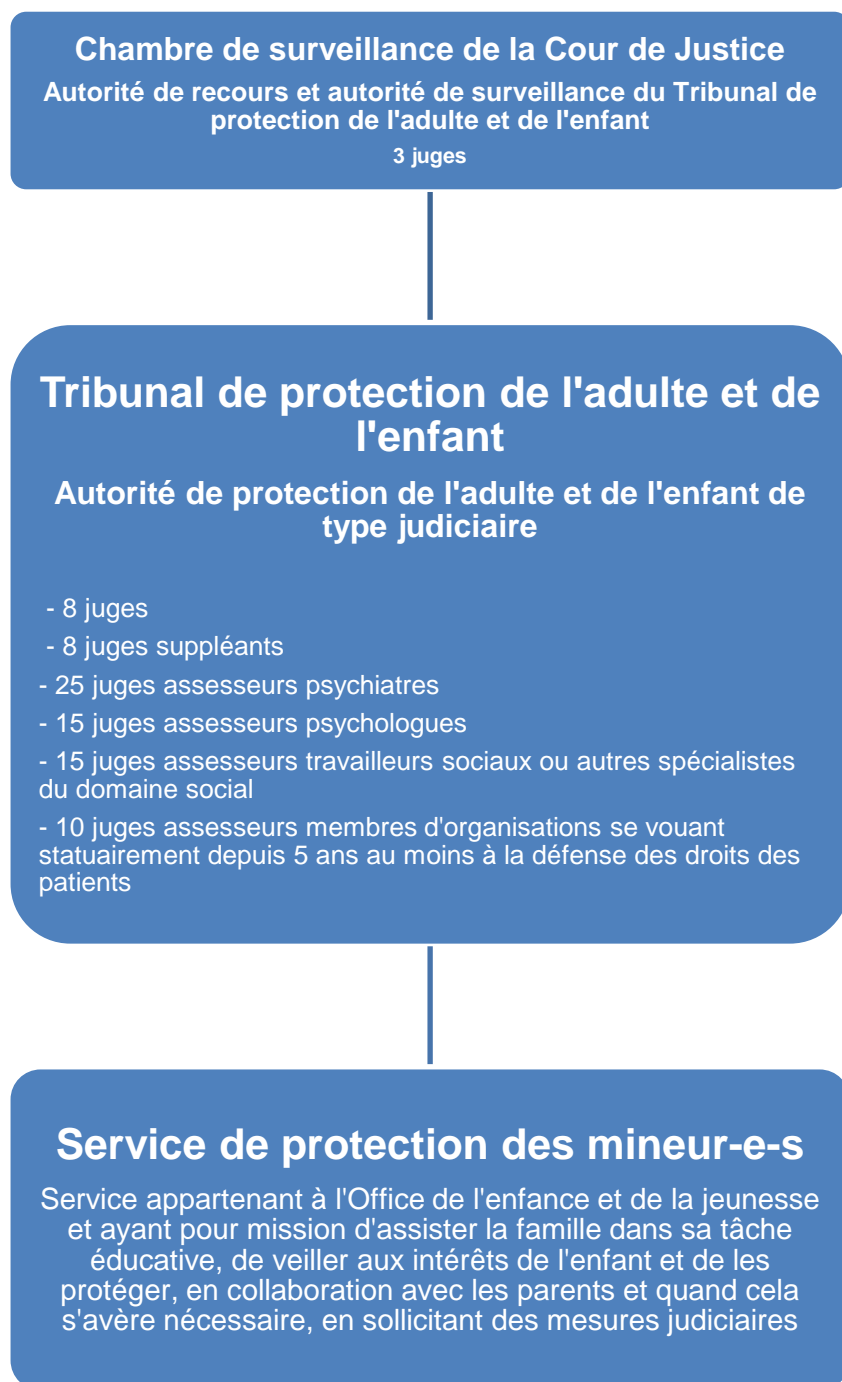
		décisions prises par au moins 3 membres					
FR	judiciaire	président, membres	droit, travail social /psychologie ou pédagogie/santé /compatibilité ou gestion des biens	Président: brevet d'avocat/licence ou master en droit et preuve de connaissances pratiques suffisantes Membres: diplôme reconnu/bonne expérience professionnelle /connaissances particulières en travail social/psychologie ou pédagogie /santé/comptabilité ou gestion des biens	ROF 2012_052: Loi concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA), ROF 2012_129: Ordonnance concernant la protection de l'enfant et de l'adulte (OPEA), RSF 130.1: Loi sur la justice (LJ); ASF 2012_52: Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG), ASF 2012_129: Verordnung über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV), SGF 130.1: Justizgesetz (JG)	Art. 2 LPEA/KESG, Art. 3 OPEA/KESV, Art. 10 LJ/JG	http://www.fr.ch/publ/files/pdf44/2012_052_f.pdf , http://www.fr.ch/publ/files/pdf49/2012_129_f.pdf , http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/3068?locale=fr
GE	judiciaire	un juge, qui préside le tribunal, 2 juges assesseur	droit (président), un juge assesseur psychiatre et un juge assesseur psychologue /travailleur social/autre spécialiste du domaine social	Président: brevet d'avocat et 3 ans au moins de pratique professionnelle utile au poste juges assesseurs: psychiatres, psychologues; travailleurs sociaux ou autres spécialistes du domaine social; membres d'organisations se vouant statutairement depuis 5 ans au moins à la défense des droits des patients.	Loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC), Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ)	Art. 103 et 104 LOJ	http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_E2_05.html
GL	administrative	1 président, 2 membres permanents, 3 à 5 membres supplémentaires	droit/travail social /pédagogie/psychologie + psychologie de l'enfant/psychiatrie de l'enfant/médecine /assurance/domaine fiduciaire/gestion de fortune	formation juridique ou Master universitaire ou d'une haute école ou expérience professionnelle de plusieurs années en travail social /pédagogie/psychologie. Membres supplémentaires: Profession dans le domaine de la psychologie de l'enfant/psychiatrie de l'enfant /médecine/assurance/fiduciaire/ gestion de fortune	III B/1/1: Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB), III B/1/6: Verordnung über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	Art. 63a, Art. 63b EG ZGB, Art. 11 III B/1/6	http://gesetze.gl.ch/frontend/versions/865?locale=de
GR	administrative	1 responsable, au moins 2 autres membres	droit (responsable), droit/travail social /pédagogie/psychologie/ médecine/fiduciaire ou finance	Responsable: Bachelor universitaire ou d'une haute école ou formation équivalente en droit Membres: Bachelor universitaire ou d'une haute école ou formation équivalente	210.100: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB), 215.010: Verordnung zum Kindes- und Erwachsenenschutz (KESV)	Art. 43 EG ZGB, Art. 1, 2 KESV	http://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/1133 http://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/1657

JU	administrative	trois membres permanents (1 président, 2 vice-présidents), et au moins trois membres non permanents	1 juriste (président), 1 travailleur social, 1 psychologue, membres non-permanents: 1 médecin généraliste ou pédiatre, un psychiatre, une personne du domaine financier ou fiduciaire	Membres permanents: juriste, travailleur social, psychologue Membres non permanents: médecin généraliste ou pédiatre, psychiatre, une personne du domaine financier ou fiduciaire	213.1: Loi sur l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA)	Art. 3 -7 LPEA	http://rsju.jura.ch/extrane/groups/public/documents/rsju_page/loi_213.1.hcsp
LU	administrative	au moins 3 membres, éventuellement d'autres membres remplaçants	droit/médecine /psychologie/pédagogie/travail social/expérience en protection de l'adulte et de l'enfant	formation ou formation continue dans les disciplines de droit/médecine /psychologie/pédagogie/travail social, ou plusieurs années d'expérience professionnelle dans le domaine de protection de l'adulte et de l'enfant	Nr. 200: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilrechtsgesetzbuch (EG ZGB)	§ 33, 34 EG ZGB	http://srl.lu.ch/frontend/versions/627
NE	judiciaire	juge (président), deux membres	médecine/psychologie /domaine sociale/ pédagogie, comptabilité/matière actuarielle, gestion de biens/assurances sociales	compétences en matière médicale/psychologique/sociale/pédagogique, comptable/actuarielle, de gestion de biens/d'assurances sociales	213.32: Loi concernant les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (LAPEA)	Art. 3, 4 LAPAE	http://rsn.ne.ch/ajour_114/default.html?21332.htm
NW	administrative	1 président, 1 vice-président, 1 membre (2 membres remplaçants sur demande de l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant)	autorité de protection de l'adulte et de l'enfant au sens de l'article 440 CC.	-	211.1: Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB)	Art. 29 EG ZGB	http://www.erlasse.ch/nw/lpext.dll?f=templates&fn=main-doc.htm&vid=&2.0
OW	administrative	3 membres, 2-5 membres remplaçants	droit/travail social /pédagogie/psychologie/médecine	formation notamment en droit/travail social/pédagogie /psychologie/médecine	GDB 210.1: Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 211.61: Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (V-KESR)	Art. 56 EG ZGB Art. 1, 2 V-KESR	http://gdb.ow.ch/frontend/versions/222 http://gdb.ow.ch/frontend/versions/98?locale=de

SG	administrative	nombre et choix des membres doit garantir la possibilité de remplacement des membres (avec les mêmes connaissances spécialisées)	droit, psychologie/pédagogie/travail social/médecine	au moins 1 personne avec formation supérieure en droit, connaissances spécialisées nécessaires et expérience professionnelle, notamment en droit /psychologie/pédagogie/travail social/médecine.	912. 5: Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (EG KESR)	Art. 5, 6 EG KESR	http://www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/489
SH	judiciaire	1 président, 2-4 membres et au moins 3 remplaçants	composée de manière interdisciplinaire	-	210.100: Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 173.200: Justizgesetz (JG), Gesetz zur Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts	Art. 45 EG ZGB, Art. 57a JG	http://www.lexfind.ch/dtsh/105973/2/210.100.pdf , http://rechtsbuch.sh.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/gesetzestexte/Band_1/173.200.pdf
SO	administrative	au moins 3 membres: 1 président, 1 vice-président	droit, travail social et (si possible) médecine (notamment psychiatrie et psychologie) /pédagogie/gestion d'entreprise	Berufsdisziplin: Jurisprudenz und Soziale Arbeit selon possibilité: profession dans le domaine de la médecine (psychiatrie et psychologie)/pédagogie/gestion d'entreprise	211.1: Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches	§ 132 EG ZGB	http://bgs.so.ch/frontend/versions/3296
SZ	administrative	3-5 membres	-	-	210.100: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	§ 5 EG ZGB	http://www.sz.ch/documents/210_100.pdf
TI	administrative	2 membres permanents, 1 délégué de la commune du domicile, des remplaçants pour chaque membre	droit (président), travail social /pédagogie/médecine/psychologie/psychothérapie/infirmier/logopédie (membres permanents)	Président: licence en droit Membres permanents: diplôme professionnel d'une école reconnue d'assistant social, éducateur spécialisé/d'enseignant /médecin/psychologue/ psychothérapeute/infirmier/logopédiste	4.1.2.2.: Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (LPMA), Regolamento della legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (ROPMA)	Art. 7, 9 LPMA, Art. 5 ROPMA	http://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GIUDIZIARIO/cameraProtezione/4.1.2.2.pdf , http://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GIUDIZIARIO/cameraProtezione/4.1.2.2.1.pdf
TG	administrative	au moins 3 membres	droit/travail social/psychologie/pédagogie ou autre formation et plusieurs années d'expérience dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte	formation dans le domaine juridique/travail social/psychologie/pédagogie et expérience professionnelle (de préférence dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte) ou autre formation et plusieurs années d'expérience dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte	210.1: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	§ 16 EG ZGB	http://www.rechtsbuch.tg.ch/frontend/versions/752
UR	administrative	au moins 3 membres	droit/psychologie/pédagogie/travail social	formation de niveau supérieur, notamment dans les domaines du droit/psychologie/pédagogie/travail social	9.2113: Gesetz über die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (EG/KESR)	Art. 2 EG/KESR	http://www.lexfind.ch/dtsh/94396/2/9-2113.pdf

VD	judiciaire	juge de paix, juges assesseurs	pas de spécification (le Tribunal cantonal veille à ce que l'interdisciplinarité soit garantie)	-	211.255: Loi vaudoise d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant (LVP AE)	Art. 4 LVP AE	http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv_site/index.xsp
VS	administrative	un président, deux membres, deux suppléants	un juge (de commune ou de commune du groupement), greffier et un assesseur avec connaissances notamment en matière d'éducation/ de pédagogie/ de médecine/ de psychologie/ de gestion fiduciaire des biens	Juge (de commune ou de commune du groupement), Greffier: titulaire d'un titre universitaire en droit Assesseurs: connaissances notamment en matière d'éducation/ de pédagogie/ de médecine/ de psychologie/ de gestion fiduciaire des biens	211.1: Loi d'application du code civil suisse (LACCS)	Art. 14 LACCS	http://www.vs.ch/Navig/legislation.asp?MenuID=4486&Language=fr
ZG	administrative	un président et au moins 4 membres	est une autorité interdisciplinaire	-	BGS 211.1 - Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug	Art. 5a und 33 EG ZGB	http://bgs.zg.ch/frontend/versions/1113?locale=de
ZH	administrative	de 3 à 5 membres, 1 président	droit, travail social, pédagogie /psychologie/santé/ domaine fiduciaire	Membres: Diplôme universitaire ou autre diplôme de niveau tertiaire et plusieurs années d'expérience professionnelle en droit, travail social, pédagogie/psychologie/santé/domaine fiduciaire	Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR)	§ 4 Abs. 1 und 2 EG KESR	http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/9AF3F325F5CFFEE7C1257A930023CA6E/\$file/232.3.pdf

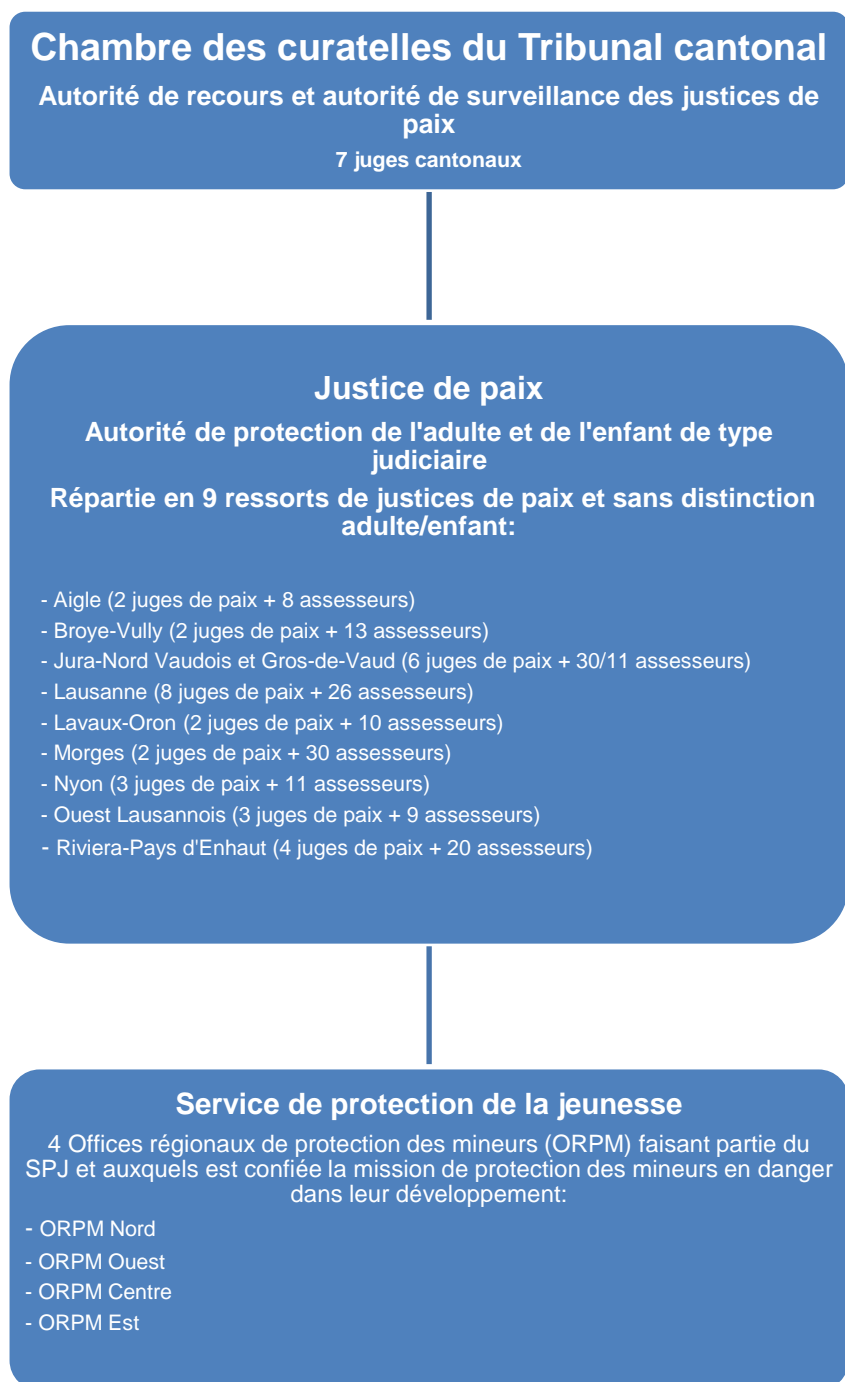
2. Structure du système de protection du canton de Genève



3. Acteurs interviewés du canton de Genève



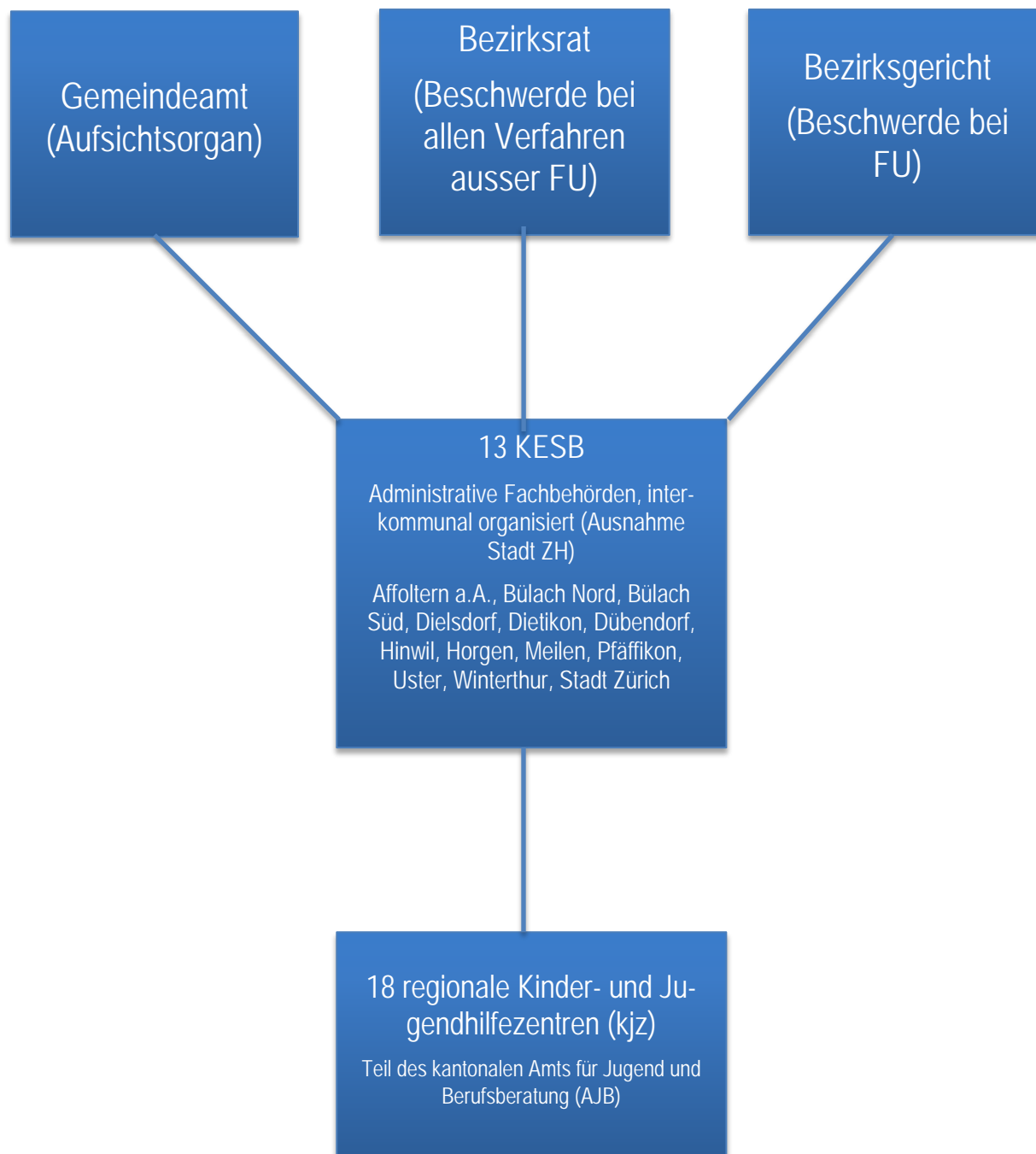
4. Structure du système de protection du canton de Vaud



5. Acteurs interviewés du canton de Vaud



6. Struktur des Kindesschutzsystems des Kantons Zürich



7. Interviewte Akteure des Kantons Zürich



8. Grille d'entretien / Interviewleitfaden

Français

Interdisciplinarité

- Que représente l'interdisciplinarité pour vous?
- Comment se traduit-elle concrètement dans votre activité?
- Quel effet ou influence l'interdisciplinarité de l'APEA a-t-elle sur la prise de décision?
- Existe-t-il une collaboration interdisciplinaire plus large (dans le domaine de la protection) dans le canton, avec qui, à quel niveau?
- Comment cela se passe lorsqu'une personne fait recours contre la décision de l'APEA? Quelle procédure?

Audition de l'enfant

- Qui auditionne l'enfant dans la procédure? (Membres de l'APEA ou délégations à un tiers, autres)
- Quand est-ce que vous prévoyez une audition personnelle de l'enfant?
- Qu'est-ce que vous mettez en place pour une audition « appropriée »?
- Comment concrètement sont consignés les propos de l'enfant?
- Que pensez-vous de cette consignation obligatoire contenue maintenant dans la loi?

Représentation de l'enfant

- Quelles sont les conséquences de l'introduction de la disposition spécifique sur la représentation de l'enfant dans la procédure?
- Comment cela se traduit dans votre pratique?
- Comment les curateurs de représentation sont-ils désignés?
- Quand les curateurs de représentation sont-ils désignés?
- Quels sont les effets (avantages et inconvénients) de la désignation d'un curateur par rapport à un avocat (intérêt de l'enfant)?
- Quelles sont les qualifications professionnelles et personnelles recherchées?
- Quel est le nombre approximatif de mandats de curatelle de représentation de l'enfant dans la procédure prononcé en 2013 et 2014?

Accès à la justice/au système de protection

- Comment se traduit l'accès des enfants au système de protection, notamment aux autorités de protection, dans le cadre de la nouvelle législation (par rapport à l'ancienne)?
- Existents-ils des groupes d'enfants qui selon vous échappent au mandat de l'autorité de protection? Lesquels, le cas-échéant?

Deutsch

Interdisziplinarität

- Was bedeutet Interdisziplinarität für Sie?
- Wie wirkt sie sich konkret auf Ihre Aktivität aus?
- Welche Auswirkung oder welchen Einfluss hat die Interdisziplinarität der KESB auf die Entscheidungsfindung?

- Gibt es im Kanton eine breitere interdisziplinäre Zusammenarbeit (im Bereich des Kindeschutzes), mit wem, auf welcher Ebene?
- Was passiert, wenn eine Person gegen einen Entscheid der KESB rekurriert? Wie läuft das Verfahren ab?

Anhörung des Kindes

- Wer hört das Kind an im Verfahren? (Mitglieder der KESB oder Delegation an Drittpersonen)
- Wann sehen Sie eine persönliche Anhörung des Kindes vor?
- Welche Massnahmen für eine Anhörung „in geeigneter Weise“ treffen Sie?
- Wie werden die Äusserungen des Kindes genau festgehalten?
- Was halten Sie von dieser nun im Gesetz festgehaltenen Pflicht, die Äusserungen protokollieren zu müssen?

Vertretung des Kindes

- Welches sind die Auswirkungen der neuen Bestimmung über die Vertretung des Kindes im Verfahren?
- Wie wirkt sich dies in Ihrer Praxis aus?
- Wie werden die Verfahrensvertreter gemäss Art. 314a^{bis} ZGB ernannt?
- Wann werden die Verfahrensvertreter gemäss Art. 314a^{bis} ernannt?
- Welches sind die Auswirkungen (Vorteile und Nachteile) der Ernennung einer Verfahrensvertretung im Vergleich zu einem Anwalt (Kindeswohl)?
- Welches sind die erforderlichen professionellen und persönlichen Eigenschaften?
- Welches ist ungefähr die Anzahl der eingesetzten Beistände für eine Kindsvertretung im Verfahren in den Jahren 2013 und 2014?

Zugang zum Kindesschutzverfahren

- Wie äussert sich der Zugang zum Verfahren für die Kinder im Rahmen der neuen Gesetzgebung (im Vergleich zur alten Gesetzgebung)?
- Gibt es Ihrer Meinung nach Kategorien von Kindern, die der Kindesschutzbehörde entgehen? Falls ja, welche Kategorien?